REFORME DES ZONAGES
ET
AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Rapport à Monsieur le Premier ministre

Par

Jean Auroux

Ancien ministre
Maire de Roanne
Président de la Fédération des maires de villes moyennes

Avril 1998

Le Premier Ministre

Paris, le 1 C AVR. 1998

Monsieur le Ministre,

La création d'entreprises et l'amélioration de la situation de l'emploi constituent des objectifs prioritaires pour le gouvernement. De longue date, l'Etat a accompagné ses efforts dans ces domaines, en tenant compte en même temps d'une logique de développement et d'aménagement du territoire. Pour ce faire, l'Etat a eu recours à des zonages d'intervention fondés chacun sur des critères propres. C'est ainsi que plusieurs zonages ont été créés ou réformés par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995 dont le gouvernement prépare la révision.

Parallèlement, l'Union Européenne a mis en place, dans le cadre des fonds structurels, des zones prioritaires. Enfin, les régions définissent de leur côté des politiques d'aménagement territoriales.

A partir de ces différents zonages, se sont progressivement accumulés des mécanismes et des procédures dont la cohérence échappe de plus en plus aussi bien aux élus locaux qu'aux entreprises.

Dans cette perspective, j'ai souhaité, conformément aux décisions du CIADT du 15 décembre 1997, vous confier une mission de réflexion sur l'harmonisation et la simplification des zonages dont les conclusions devront être rendues pour le 30 avril 1998.

Je vous demande d'établir un inventaire et un bilan quantitatif et qualitatif de l'ensemble des zonages existants et de définir les principes et les modalités d'une réforme permettant de passer d'une politique de guichet à une politique de projet.

L'objectif de cette réforme est :

- de simplifier l'ensemble du dispositif existant ;

- de donner une cohérence globale aux zonages nationaux et communautaires ;

- de démocratiser le processus d'élaboration des zonages en y associant largement les acteurs locaux ;

- de définir des niveaux de contractualisation mieux adaptés à leurs objectifs.

Monsieur Jean AUROUX
Ancien Ministre
Président de la Fédération
des Maires des Villes Moyennes
42, boulevard Raspail
75007 PARIS

Cette réforme devra naturellement prendre en compte les spécificités des départements d'outre-mer : grand éloignement, isolement ou insularité, superficie, relief et climat.

Il vous appartiendra également d'examiner le cas particulier de la prime d'aménagement du territoire (PAT), qui relève des aides d'Etat à finalité régionale réglementées par l'Union Européenne. Il conviendra d'étudier les moyens de rendre plus cohérente la PAT avec les principaux zonages qui seront retenus.

Il importe de concevoir et de mettre en place des instruments statistiques adaptés pour permettre une évaluation annuelle des zonages. Sur ce point, je vous invite à déterminer avec l'INSEE les possibilités de mise en place d'un dispositif statistique permettant une évaluation régulière.

Pour cette mission que vous mènerez en liaison avec le Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire (CNADT), vous disposerez de l'appui des services de la DATAR et de l'INSEE pour les évaluations statistiques qui seraient nécessaires. Compte tenu de l'importance que cette mission représente pour le développement économique, vous ne manquerez pas de vous rapprocher des organisations représentant le monde économique : chambres consulaires, organisations syndicales, associations...

Enfin, je souhaite que vous établissiez avec Monsieur Jacques CHEREQUE, chargé d'une mission sur la réforme des contrats de plan par le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire, et Monsieur Pierre TROUSSET, chargé d'une mission sur l'évaluation des programmes communautaires, les conditions d'une bonne articulation entre la politique des zonages et la contractualisation territoriale d'une part et entre la politique des zonages et la réforme des fonds structurels d'autre part.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

L. Jospin

Lionel JOSPIN

Synthèse du rapport

L'avenir n'est pas celui que l'on attend, c'est celui que l'on fait. Il reste environ 18 mois avant les nouveaux contrats Etat-Régions et les nouveaux fonds structurels, ces échéances nous imposent une lourde tâche qui est en même temps un défi et une chance à saisir . Le présent rapport en esquisse le programme et formule les propositions que j'estime utiles à sa mise en œuvre .

Le découpage de notre territoire national est devenu au fil des ans si extraordinairement complexe qu'il échappe désormais à la connaissance voire à la compréhension du citoyen " moyen " qui ne se reconnaît plus dans des institutions qu'il finance et qui devraient être à son service .Souhaitant mettre davantage de clarté et de cohérence dans ce maquis, le gouvernement m'a chargé de faire des propositions selon les lignes directrices soulignées par Monsieur le Premier ministre dans la lettre de mission qu'il m'a adressée.

Les élus, les décideurs et plus généralement les acteurs économiques ont le sentiment fondé de trouver dans le découpage évoqué ci-dessus plus d'entraves et d'obstacles que d'encouragement et de facilité pour entreprendre et créer des emplois . Cette réalité n'est contestée par personne et je n'ai rencontré aucun interlocuteur qui ne soit favorable à une simplification et une rationalisation réelles et lisibles des interventions publiques en la matière.

Or, jusqu'à présent, il m'apparaît qu'on a largement agi à contresens. En effet, malgré la prise de conscience de cet état de fait fortement nuisible au développement économique et social et au rééquilibrage dynamique du territoire, on a ajouté, par " le haut ", au fil des années, des découpages supplémentaires et des procédures plus complexes. En réalité la confusion et l'inefficacité ont grandi en même temps que les coûts .

A la lumière de mes diverses expériences locales et nationales, ma conviction forte est qu'il faut s'engager dans une logique nouvelle très différente des habitudes prises .

Mes recommandations, qui s'inscrivent dans une démarche progressiste au bénéfice du citoyen dans son " territoire de vie " , vont donc dans le sens d'un changement fort mais réaliste, responsable et perceptible par l'opinion .

Il s'agit d'abord de prendre pleinement conscience, au moment même d'une nouvelle étape de l'unification européenne, de l'atout majeur que

représente notre territoire vaste et diversifié. Tous les Etats européens n'ont pas cette chance .

Il s'agit ensuite, plus de 15 ans après les lois de décentralisation, d'engager une nouvelle étape pour rendre l'initiative au citoyen là où il vit non seulement pour défendre son emploi et son environnement mais pour devenir l'acteur d'un développement nouveau .

Cela signifie que l'aménagement du territoire ne serait plus conçu comme une démarche régalienne venue de Paris mais comme une mobilisation citoyenne de tous les partenaires du terrain dont le niveau régional a vocation à coordonner et à cofinancer la réalisation concrète .

Je préconise ainsi que soit engagée sur l'ensemble du pays (métropole et outremer) la mise en œuvre de " territoires de projets " dont le périmètre et le contenu seront définis par les partenaires eux-mêmes, avant d'être cofinancés par l'Etat, les Régions et les intéressés eux-mêmes.

L'opportunité des nouveaux Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire, ainsi que celle de la mise en oeuvre des Contrats Etat-Régions permettraient les modulations indispensables pour aider davantage les zones en difficulté ou en retard économique .Il importe, et je souligne tout particulièrement ce point, que tous les services de l'Etat accompagnent sans arrière-pensée cette démarche sur le plan humain, financier et surtout organisationnel .

Il n'est pas normal en effet que l'on compte de 40 à 60 découpages administratifs divers dans chacune de nos régions : il y a là un gisement manifeste d'économies, de cohérence et de modernisation de l'Etat attendu par la population dans sa vie quotidienne .

Je précise néanmoins qu'il n'est pas souhaitable dans une première étape d'institutionnaliser formellement ces " territoires " d'autant plus que la quasi totalité de mes interlocuteurs conviennent que la question de l'empilement onéreux et complexe des Régions, des Départements, des Cantons, des structures intercommunales et des Communes devra trouver une réponse dans les années qui viennent .

En proposant de mettre en œuvre la formule : " un territoire, un projet, un contrat", qui permettrait à chacun d'être "acteur sur son territoire vécu " j'ai le sentiment que nous pourrions susciter le dynamisme et cette confiance dont les français manquent encore trop souvent parce qu'ils estiment n'être pas assez écoutés . J'ajoute que les jeunes pourraient y trouver matière à expression de leurs talents et de leur énergie .

Compte tenu du contexte actuel on peut imaginer trois cas de figure pour la mise en œuvre de ces " territoires de projets contractualisés " :

- l'agglomération urbaine seule;
- le " pays rural " seul;
- l'ensemble des deux associés dans une même démarche.

Naturellement, on peut concevoir et même recommander des combinaisons adaptées et des coopérations constructives entre ces divers territoires limitrophes, ainsi qu'avec leurs " voisins " régionaux ou transfrontaliers .

Voilà donc la recommandation fondamentale qui a vocation à établir d'une manière démocratique et dynamique le " zonage par les citoyens " et à élaborer le " fond de carte " sur lequel viendraient tout naturellement se "caler" les zonages plus spécifiques d'intervention en faveur des espaces urbains ou ruraux en difficulté, qu'il s'agisse des zonages nationaux ou des zonages européens.

En ce qui concerne les zonages nationaux, je propose une première étape d'allègement et de simplification pour une plus grande lisibilité et une meilleure efficacité. Il n'y aurait plus ainsi qui deux grandes catégories de zonages :

- les zones de soutien : l'une à vocation urbaine, l'autre à vocation rurale qui bénéficieraient principalement d'allègements fiscaux et sociaux;
- les zones d'intervention économique qui bénéficieraient en outre, dans le respect de la réglementation communautaire, d'aides et de subventions publiques à l'emploi.

En ce qui concerne les zonages européens, dans l'état actuel des propositions plutôt restrictives et très directives de la Commission, je formule les recommandations suivantes fondées sur l'application pleine et entière du principe de la subsidiarité :

- il faut découpler autant que possible nos zonages nationaux des zonages européens;

- il faut obtenir le maximum de souplesse dans la mise en œuvre des fonds pour prendre en considération les " zones d'emploi" et leurs " territoires de projets";

- il faut obtenir un " lissage dans le temps " permettant la mise en œuvre d'un dispositif de sortie pour les anciennes zones bénéficiaires;

- il faut obtenir un " lissage dans l'espace " pour éviter les " effets de frontière " toujours très déstabilisants.

Pour tous ces dispositifs nationaux ou européens, autant il est nécessaire d'annoncer que les " territoires de projets " ont vocation à s'inscrire dans la durée, autant il importe de faire prendre conscience que les zonages n'ont par définition qu'une durée limitée et ne sont pas forcément renouvelables.

Pour conclure j'ajoute que l'aménagement et le développement durable de notre territoire ne sauraient se résumer en une politique de "zonage".Il convient en effet d'être pleinement attentif aux autres outils de portée plus générale dont certains seront plus que jamais d'actualité avec la monnaie unique:

- la qualité des infrastructures de communication et de télécommunication;
- la déconcentration et la délocalisation de services publics en province;
- les dotations attribuées aux collectivités territoriales (ou les charges transférées !);
- l'environnement bancaire pertinent et efficace sur le terrain ;
- l'environnement universitaire et la formation ;
- la fiscalité et les charges sociales en particulier sur les entreprises de main d'œuvre et les associations.

Je tiens particulièrement à remercier toutes les personnes rencontrées, élus, responsables socio-professionnels, hauts-fonctionnaires, pour la franchise et l'intérêt de leurs réflexions. D'autres, que je n'ai pu rencontrer, m'ont fait parvenir des contributions écrites de qualité . Ce large échange pluraliste a nourri mon travail, dont il va sans dire que j'assume la responsabilité . Je remercie enfin les collaborateurs des divers ministères et de la Datar en particulier pour leur aide précieuse.

Sommaire

Liste des principaux sigles et abréviations.

CES : Conseil économique et social
CESR : Conseil économique et social régional
CIADT : Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CNADT : Conseil national d'aménagement et de développement du territoire
CPER : Contrat de plan Etat - région
DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
FEDER : Fonds européen de développement régional
FEOGA : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (divisé en section orientation et en section garantie)
FSE : Fonds social européen
FGER : Fonds de gestion de l'espace rural
FNADT : Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
GAL : Groupe d'action locale
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
LEADER : Liaisons entre actions de développement économique rural
LOADT : Loi d'orientation (Février 1995) pour l'aménagement et le développement du territoire
PAC : Politique agricole commune
PAT : Prime à l'aménagement du territoire
PIC : Programme d'initiative communautaire
PNR : Parc naturel régional
SGAR : Secrétariat général à l'action régionale (ou secrétaire général pour les affaires régionales)
TP : Taxe professionnelle
TRDP : Territoires ruraux de développement prioritaire
UE : Union européenne
ZAT : Zone d'aménagement du territoire
ZFU : Zone franche urbaine
ZICO : Zone d'importance communautaire pour les oiseaux
ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique
ZRR : Zone de revitalisation rurale
ZRU : Zone de redynamisation urbaine
ZUS : Zone urbaine sensible

Introduction et rappel historique.

Si le concept même "d'aménagement du territoire" est relativement récent en France, c'est-à-dire postérieur à la seconde guerre mondiale, la volonté d'organisation des territoires est inhérente à la relation des hommes à leur espace vécu y compris, bien que de façon différente, pour les peuples nomades.

De la pratique tribale ou féodale au plus vaste empire, l'histoire nous montre, pas toujours dans la paix, un souci constant de définir, de contrôler, d'organiser et de gérer son territoire soit avec une volonté modeste de subsistance, soit avec une ambition plus grande de conquête.

C'est dire que cette démarche a été d'abord éminemment politique et que sa forme la plus achevée, à défaut d'être définitive, est la frontière des Etats.

Mais à l'intérieur même des frontières nationales le pouvoir d'Etat a toujours mis en place toute une série de découpages politiques et administratifs généralement très structurés.

Ces découpages, qui pouvaient être fort variés en terme de superficie, de compétences et de cohérence locale, furent et sont parfois encore, le fruit de l'histoire. Ils ont très souvent été durablement institutionnalisés par la loi voire par la Constitution.

La France dont la tradition centraliste, de la monarchie à la République, ne s'est jamais démentie présente néanmoins un singulier paradoxe : on y trouve en effet la coexistence plus ou moins conflictuelle d'une centralisation hypertrophiée dans et autour de la capitale avec l'atomisation territoriale la plus singulière de l'Union européenne.

La Révolution avait certes installé la démocratie et imposé le découpage départemental dans une société rurale fondée sur une économie de subsistance mais elle n'avait pu que transformer les paroisses en communes ; si bien que la "cellule de base de la démocratie" dans la France du 21ème siècle demeure plus ou moins fondée sur la réalité religieuse de 1789.

En outre, la confrontation permanente entre la volonté de puissance des organismes centraux de l'Etat, fussent-ils peuplés de "provinciaux" convaincus, et la capacité de résistance des structures de base a conduit à l'addition et à l'empilement des découpages, circonscriptions, zonages et périmètres politiques ou administratifs les plus divers et les plus complexes.

Je ne suis pas éloigné de penser que cette complexité, ajoutée à la carence de notre instruction civique, n'est pas pour rien dans la désaffection, voire le "rejet", du politique par l'opinion publique.

Quand on sait, par exemple, que la plupart des régions sont "organisées" si l'on peut dire en une cinquantaine de zonages internes, on ne peut que saluer l'indulgence, provisoire, du français moyen qui en accepte la complexité et les coûts.

En effet, outre les circonscriptions politiques qui sont loin d'être toutes pertinentes (par exemple les cantons en zone urbaine) chaque ministère, et même chaque administration centrale, a souvent découpé le territoire à son usage particulier selon les évolutions, parfois les besoins, souvent les budgets, les pressions politiques, voire les opportunités foncières ou immobilières.

Ainsi, on peut affirmer de façon un peu simplificatrice, voire provocatrice, que notre découpage politique et administratif n'a guère connu de souffle rénovateur depuis la Révolution !

Même les Régions actuelles, qui sont globalement les territoires administratifs et politiques les plus pertinents dans le cadre européen, sont issues d'une démarche administrative plutôt que d'une forte volonté politique.

Certes, pour ne pas être totalement injuste il convient de rappeler qu'après la publication du livre événement de Jean-François GRAVIER en 1947 "Paris et le Désert Français", les politiques et l'Etat ont pris un certain nombre d'initiatives parfois fortes en faveur d'une véritable politique d'aménagement du territoire.

Ainsi en 1950 "la brochure verte" préfacée par E.CLAUDIUS-PETIT qui s'intitule "Pour un Plan National d'Aménagement du Territoire" débouche en 1954 sur les premiers zonages qui accompagnent la décentralisation industrielle. Peu après, à la mise en place en 1955 de "programmes d'action régionale", succédera en 1956, à partir de la définition de "zones critiques", la création de 21 "régions de programme".

Les années soixante voient en ce domaine un renforcement de l'action de l'Etat. C'est la création de la DATAR en 1963 qui rassemble, dans sa dénomination même, la double préoccupation de l'aménagement du territoire et du développement régional.

Mais c'est aussi le renforcement de l'autorité du Préfet sur les services extérieurs ; l'institution en 1963 des Préfets de Région dont le rôle coordonnateur est affirmé à travers la mise en œuvre des missions régionales qui deviendront les SGAR, des Conférences administratives régionales, et des CODER (Commission de Développement Economique Régional).

Dans la décennie suivante, la réalité régionale quitte peu à peu son statut d'espace administratif pour devenir progressivement une institution politique sous forme d'Etablissement Public avant la grande réforme démocratique des lois de décentralisation voulues par le Président MITTERRAND et mises en œuvre par Gaston DEFFERRE et le gouvernement MAUROY (en 1982-1983).

La Région devient alors une véritable institution politique élue au suffrage universel et dotée de larges compétences en matière d'aménagement du territoire.

La loi de février 1992 relative à "l'administration territoriale de la République" qui renforce l'intercommunalité et les dispositifs de solidarité (dotation de solidarité urbaine et dotation de solidarité rurale) conforte dix ans plus tard les lois de décentralisation, cependant qu'en février 1995 la loi PASQUA-HOEFFEL "d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire" tout en créant de nouveaux zonages relance modestement la notion de "pays".

Enfin, à défaut de décliner pleinement "l'ardente obligation" chère au Général De GAULLE ou à des hommes comme Olivier GUICHARD, on ne saurait passer sous silence des dispositifs importants comme la création des Communautés Urbaines, des Villes Nouvelles ou des Pôles de Conversion.

On le voit, si depuis un demi-siècle l'aménagement du territoire est devenu une priorité politique plus ou moins associée à la planification et plus ou moins "nomade" dans les configurations gouvernementales, le seul événement nouveau majeur en la matière est bien la décentralisation et la création des Régions.

Cependant le problème est que sur ce paysage politique et institutionnel qui s'est plus complexifié que rajeuni et plus stratifié qu'adapté d'autres évolutions incomparablement plus lourdes sont venues peser de tout leur poids : la nouvelle donne économique libérale et mondiale et la nouvelle donne politique et géographique de l'Union européenne.

En ce qui concerne la dimension économique, et pour aller à l'essentiel, l'histoire retient que pendant des siècles la société presque

exclusivement rurale n'avait connu d'espaces spécialisés que les ports, les villes administratives, militaires, de foires ou de pèlerinages.

C'est la révolution industrielle et les bouleversements qu'elle induit, notamment l'exode rural, qui introduit une nouvelle dimension dans le découpage politique: la dimension économique.

C'est ainsi que l'on voit apparaître, parfois très vite, des zonages économiques de fait, liés à la spécialisation industrielle des territoires : zones d'extraction minière, zones de production métallurgique, zones d'industrie textile, etc.

Ces zonages issus, non pas de la volonté politique ou administrative, mais des ressources naturelles ou des courants d'échanges, vont marquer profondément le paysage français au cours du XIXème siècle, générant la création de villes parfois importantes polarisant habitat, activités et réseaux de transport autour d'elles et induisant en même temps développement économique et inégalités sociales.

Sur un autre registre mixant à la fois le politique et l'économique on ne saurait passer sous silence la localisation des activités militaires et des industries d'armement étroitement dépendantes des besoins d'une conscription de masse, d'une défense proche des frontières et d'une industrie souvent localisée en retrait.

Le terme de "zone" a d'ailleurs été utilisé par les militaires bien avant les civils et les économistes. La paix durablement et heureusement retrouvée depuis deux générations n'est d'ailleurs pas sans conséquences sur ces « territoires » qu'il conviendra d'aider puissamment pour corriger les effets des restructurations militaires et industrielles dus à la professionnalisation des armées.

Ce zonage économique "spontané" qui a structuré plus qu'on ne croit notre territoire était porteur de lourdes conséquences économiques et sociales. En effet, lorsque ces activités ont décliné pour diverses raisons que l'on connaît bien, des territoires qui avaient connu la prospérité furent affrontés, et certains le sont encore, aux dures nécessités de la reconversion et de la diversification.

Il convient enfin d'ajouter la réalité diversifiée des destructions plus ou moins massives dues à la guerre et des résultats inégaux en termes économiques, sociaux ou urbains de la reconstruction et du Plan MARSHALL.

C'est alors qu'intervient la nouvelle donne européenne :

C'est d'abord la CECA (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier) créée en 1951 qui prévoit des aides pour des opérations de conversion et de reclassement social.

C'est la signature du Traité de ROME en 1957 qui s'accompagne alors du premier fonds structurel européen, le FSE (Fonds Social Européen).

Si la BEI (Banque européenne d'Investissement) est née l'année suivante, ce n'est qu'en 1964 que sera mis en œuvre le FEOGA (Fonds européen d'Orientation et de Garantie Agricole).

Néanmoins ces trois outils financiers d'intervention ne sont pas liés à un zonage particulier mais plus précisément aux problèmes sociaux (FSE) à l'investissement et aux infrastructures (BEI) et au soutien des prix agricoles (FEOGA).

Il faudra attendre 1975 pour qu'apparaissent véritablement les outils européens d'aménagement du territoire associés à des critères précis et donc à des zonages. C'est en 1975, en effet, qu'est mise en place la Directive européenne relative aux zones agricoles défavorisées qui est, entre autres, à l'origine des politiques spécifiques de la montagne. C'est en 1975 aussi qu'est créé le FEDER (Fonds européen de Développement Régional) qui se donne pour ambition de réduire les écarts de développement existants entre et dans les pays de la Communauté par des actions de soutien aux régions en retard, ou défavorisées, ou en difficulté.

Intervenant de façon intégrée à partir de 1988 dans une logique d'objectifs, pour la plupart correspondant à des zones déterminées selon des critères de développement économique, les fonds structurels représentent actuellement 35 % du budget de l'Union européenne et donc des sommes importantes même si, notamment en FRANCE, elles sont loin d'atteindre le niveau de financement de la politique agricole commune (16 Milliards de francs en 1997 pour les politiques structurelles et 65 Milliards de francs au titre de la PAC).

Il convient de souligner le principe d'additionnalité des Fonds Structurels : le financement européen ne remplace pas le financement national puisque ces fonds ne peuvent être mis en œuvre précisément qu'avec des contreparties nationales.

Néanmoins, l'effet d'affichage est d'autant plus clair et plus important que nos mécanismes financiers et administratifs français complexes, croisés, hiérarchisés ne sont un régal que pour "les spécialistes d'usines à gaz".

Le résultat est que pour les élus et les acteurs économiques locaux, "l'objectif 2" et le "5 b" sont des concepts plus familiers que le FNADT. Seule la PAT (Prime d'Aménagement du Territoire) malgré son relativement faible montant sauve sa place dans le hit-parade de la notoriété sinon de la connaissance.

En outre, les taux d'intervention des Fonds Structurels Européens sont généralement attractifs et laissent parfois l'impression que la politique nationale d'intervention en matière d'aménagement du territoire est singulièrement en retrait pour ne pas dire davantage.

Cette présence de l'intervention européenne est d'autant plus marquée qu'elle s'appuie, en ce qui concerne plus particulièrement les Fonds Structurels, sur des zonages clairement identifiés et précisément délimités.

En effet les critères permettant l'attribution de fonds européens doivent présenter des caractéristiques précises : être reconnus par tous les Etats membres, être calculables par ces mêmes Etats membres, être applicables enfin de la même manière dans l'Union. Je n'entre pas ici dans le détail puisque la mission confiée à M.TROUSSET y est consacrée.

On peut néanmoins souligner ici qu'actuellement, en matière de politique d'aménagement du territoire, les interventions et peut être aussi la communication de l'Europe apparaissent beaucoup plus nettement dans l'opinion publique que celles de la France proprement dite.

Les modes d'intervention de l'Europe entraînent une pression forte de la part des acteurs locaux pour bénéficier d'un zonage favorable.

On dépense ainsi beaucoup d'énergie pour obtenir le bénéfice d'un zonage ou son maintien. Le guichet des aides ainsi ouvert a parfois un effet beaucoup plus médiatique que réel, faute d'initiatives et de solidarité active pour impulser des projets de développement sur le territoire considéré.

Ainsi donc, après ce bref survol historique forcément schématique, il est clair aujourd'hui que la mondialisation à la mode libérale avec son cortège de déréglementation, de précarité, d'instabilité économique, sociale et technologique, conduit naturellement à rechercher toutes les formes possibles de protection, de stabilité et de solidarité.

Cela peut conduire à une attitude passive face à un "zonage providence" à l'évidence peu tonique pour l'avenir, ou au contraire à une approche résolument offensive plus soucieuse de bénéficier d'un soutien efficace mais limité dans le temps que de s'installer dans l'assistanat ou la dépendance.

Ce peut être aussi l'opportunité à l'orée d'un nouveau siècle d'enrichir la notion d'aménagement du territoire par des considérations "nouvelles" et fortes :

- la prise en compte de l'environnement pour un développement durable ;

- la prise en compte de la place réelle de la France dans le nouvel espace européen qui se dessine et qui est beaucoup plus "continental". A cet égard l'élargissement en cours à l'Est provoque sinon une "finistérisation" de notre pays, du moins un décentrage dont il faut prendre la mesure en termes de flux économiques présents et à venir, et donc des infrastructures diverses structurantes et pas seulement " suivistes ".

- la prise en compte des notions fortes et mobilisatrices de solidarité et de proximité.

Les lignes qui suivent seront consacrées d'abord à dresser un bilan en matière de zonages et d'interventions associées, puis à l'analyse du contexte national et européen, enfin aux propositions estimées souhaitables pour les décennies qui viennent.

PREMIERE PARTIE.

LES ZONAGES : UN OUTIL UTILE, MAIS TROP COMPLEXE ET INSUFFISANT

Il existe de multiples zonages. Les atlas élaborés par l'INSEE et la DATAR en citent, suivant les régions, entre 30 et 60. Plusieurs rapports réalisés par les Conseils économiques et sociaux régionaux en dénombrent également plusieurs dizaines. Cependant, tous les zonages n'ont pas la même signification, et il est difficile de mettre sur le même plan districts scolaires, cantons, zones d'intervention des fonds européens ou bassins d'emploi pour ne citer que quelques exemples. Tous ces zonages affectent cependant à des degrés divers l'économie et la société, et jusqu'à la vie quotidienne du citoyen. Il faut donc tout d'abord classer les zonages dans une typologie simplifiée pour y voir un peu plus clair dans le véritable maquis existant, maquis dont le tableau figurant à la page suivante, qui n'est pourtant pas exhaustif, donne une idée assez claire, si j'ose dire…

UN EXEMPLE DE LA "CREATIVITE" FRANÇAISE EN MATIERE DE ZONAGES
LE CAS (BANAL) DE LA REGION RHONE-ALPES
(SOURCE INSEE)

Nombre	Zonages	Date de création
12	Chambres de Commerce et d'Industrie	1702
292	Trésoreries	1804
12	Caisses d'Allocations Familiales	1918
62	Régions agricoles	1946
172	Unités Urbaines	1952
147	Groupements de Communes à fiscalité propre	1959
24	Centres des Impôts Fonciers	1960
87	Centres des Impôts	1960
22	Périmètres de transports urbains	1960
2	Académies et 46 contrats scolaires	1965
5	Parcs naturels régionaux	1967
2	Parcs naturels nationaux	1967
37	Réserves naturelles	1967
58	Agences locales pour l'emploi	1970
544	Codes Postaux	1972
18	SDAU	1973
4	Zones défavorisées de montagne	1975
11	Secteurs Sanitaires	1977
76	Bassins d'emplois	1979
40	Bassins d'habitat régionaux	1980
20	PAIO et 35 Missions Locales	1982
3	Zones d'Aménagement du Territoire	1982
1931	Zones naturelles d'intérêt écologique Faunistique et floristique	1982
27	Zones d'emplois	1983
30	Bassins de Formation	1984
1	Périmètre à neige	1985
3	Zones Objectifs 2	1989
1	Zone Objectif 5b	1989
34	Zones d'emploi formation	1989
57	Commissions Locales d'insertion	1989
42	Zones touristiques	1990
207	Bassins de vie	1992
49	Contrats globaux de développement	1993
2	Territoires ruraux de développement prioritaire	1994
4	Zones à risques naturels majeurs	1995
40	Aires Urbaines	1996

1- TYPOLOGIE DES ZONAGES.

La classification la plus accessible des zonages est sans doute celle qui repose sur les objectifs que poursuit ce zonage. Veut-on en faire le support de l'exercice d'une compétence législative ? On aura les collectivités territoriales. Celui d'une gestion administrative ? On aura la carte scolaire ou le périmètre d'intervention de la police ou de la gendarmerie. Celui encore de l'intervention économique par la distribution de subventions ? Ce seront les zones éligibles aux fonds structurels européens ou les zones franches urbaines. Celui enfin qui permet de se livrer à une observation statistique ? Nous trouverons les zones d'emploi ou, plus récemment, les aires urbaines. On distinguera donc ici cinq types de zonages.

1-1 Les zonages institutionnels.

Appelés parfois zonages de pouvoir, ces zonages recouvrent en fait deux aspects :

- les zonages qui correspondent au découpage institutionnel du territoire, tel que fixé par la Constitution et la loi : collectivités territoriales et structures de coopération entre ces collectivités en sont l'expression territoriale. La pertinence de ces structures et la question de leur évolution sortent du cadre du présent rapport, même s'il est clair qu'elles ont un rôle éminent à jouer dans l'aménagement du territoire, tant au niveau de la conception que de la gestion . Il est clair également qu'il y en a trop.

- les zonages qui correspondent ensuite à divers découpages administratifs, et qui relèvent pour l'essentiel du pouvoir réglementaire. Ceux qui prolongent le découpage institutionnel (arrondissement, canton), mais surtout ceux qui constituent le cadre d'action des administrations relèvent de cette catégorie. Ce type particulier de zonage est particulièrement proliférant, chaque administration, voire des services différents d'une même administration pouvant développer le leur. Il s'agit souvent de zonages dont les périmètres ne coïncident pas. Cette non-coïncidence est parfois justifiée par la spécificité des objectifs (zones de défense ou zones d'éducation prioritaires par exemple) mais dans un grand nombre de cas elle laisse au citoyen une impression d'arbitraire et de non-transparence de l'action administrative.

1-2 Les zonages d'intervention économique.

Ce type de zonage fait l'objet essentiel du présent rapport. Ce sont des périmètres d'intervention à l'intérieur desquels les acteurs publics, collectivités, entreprises, bénéficient de procédures d'aides limitativement énumérées. Le périmètre d'intervention est défini à partir de l'application de critères statistiques sur une maille donnée (canton, zone d'emploi, etc.). Les procédures d'aides combinent en général des subventions directes ou indirectes et des allégements ou exonérations fiscales ou sociales. D'une façon générale, l'attribution des aides, fondée sur des critères d'éligibilité, débouche sur une logique de guichet : qui répond aux critères peut bénéficier de la procédure.

Les zonages d'intervention économique, on l'a vu ci-dessus, ont connu une véritable accélération avec la mise en œuvre des fonds structurels européens. La logique d'intervention qui y est à l'œuvre est celle de la discrimination positive : donner plus à ceux qui ont moins de façon à leur permettre de rattraper leur retard. Cette discrimination constitue une exception au principe d'égalité qui veut que tous les acteurs publics soient traités de la même manière. Cependant cette exception est considérée maintenant, tant par le Conseil Constitutionnel que par le Conseil d'Etat, comme conforme à l'esprit du principe d'égalité dès lors qu'elle repose sur une logique de correction fondée sur une intervention temporaire. C'est dans le même esprit que le droit européen considère que les aides (dites d'Etat, et à finalité régionale), bien qu'à priori contraires au principe de libre concurrence, sont utiles dans une phase transitoire où le marché intérieur n'est pas suffisamment homogène et où c'est le retard de développement lui-même qui devient alors un facteur de distorsion de la concurrence.

On voit donc que les principes même qui fondent les zonages d'intervention économique entraînent que ceux-ci doivent être très ciblés, concentrés et limités dans leur durée. Nous verrons ci-dessous que ce n'est pratiquement plus le cas et que les zonages dérivent dans le sens d'un accroissement et d'une pérennisation.

1-3 Les zonages prescriptifs.

On rangera sous cette dénomination des zonages qui résultent d'une législation ou d'une réglementation visant à définir des prescriptions, surtout en matière de protection ou d'organisation de l'espace, sans entraîner nécessairement de procédures d'aides particulières. Ainsi tous les documents d'urbanisme (schémas directeurs, POS, etc.) constituent des zonages prescriptifs. De par leur caractère très spécialisé, et bien qu'ils puissent constituer un outil important d'aménagement, notamment pour les collectivités territoriales, ils ne seront pas considérés dans le présent rapport. En revanche, certains zonages prescriptifs devront être évoqués, dans la mesure où ils peuvent avoir un effet important en matière d'aménagement : c'est notamment le cas de la loi "Montagne". Il faut aussi s'interroger sur la nécessité d'une clarification des divers zonages de protection dont les sigles parfois "poétiques" (ZICO ou ZNIEFF par exemple) recouvrent un foisonnement qui peut être contre-productif, y compris par rapport à leurs objectifs environnementaux.

1-4 Les zonages d'étude.

Parfois appelés aussi "zonages de savoir". Ce sont les périmètres d'observation statistique sur lesquels s'appliquent les critères permettant de déterminer l'éligibilité des territoires à un zonage fonctionnel. Le choix du périmètre d'observation est conditionné par la possibilité de disposer des données nécessaires pour construire la statistique : par exemple si on ne dispose pas du taux de chômage par commune, il sera impossible de construire un zonage fonctionnel agrégeant des communes sur la base du taux de chômage. Le choix du périmètre comme celui des critères ne sont pas neutres. C'est pourquoi l'INSEE, responsable en France des opérations, a choisi de privilégier des espaces d'observation qui rendent compte de la complexité du vécu des territoires. Les statistiques par zones d'emploi et, plus récemment, par aires urbaines permettent une approche plus fine des dynamiques, des flux et de l'évolution des territoires.

1-5 Les zonages de projet.

Il faudrait plutôt dire ici les zonages fondés sur un projet. En effet, à la différence des zonages précédents où c'est le périmètre qui est premier, ici il vient en second. Le zonage de projet privilégie d'abord un "vouloir faire ensemble" entre acteurs locaux, qui se fédèrent pour cette action. Le périmètre ne correspond donc pas ici à des critères préétablis qui vont permettre d'ouvrir des guichets d'aide, mais à un territoire construit par les acteurs. La question du financement et des aides n'a dès lors plus le même critère d'automaticité que dans le mécanisme des zones "à guichet" . C'est pourquoi il est difficile, voire a priori contradictoire de zoner des territoires sur la base de projets qui n'existeraient pas d'abord.

L'idée que la logique de projet est plus efficace que celle de guichet commence à se développer. Outre l'exemple des parcs naturels régionaux qui sera développé ci-dessous, on peut citer deux aspects de cette évolution :

- le programme d'initiative communautaire Leader 1 (Liaisons entre actions de développement économique rural) ; l'éligibilité aux aides de ce programme était conditionnée par deux éléments: l'existence d'un projet complet appuyé sur un plan de financement, et la constitution d'un Groupe d'Action Local (GAL) pilotant le projet. Même si l'apprentissage par les GAL de la mécanique parfois sophistiquée des aides européennes a fait que tous les programmes n'ont pu connaître la même réussite, de l'avis général des acteurs locaux, Leader 1 a rencontré une large adhésion. Le fait que le mécanisme de financement reposait sur une subvention globale versée directement au GAL a été un des éléments de ce succès, l'autre étant la véritable pédagogie de gestion de projet qu'il constituait.

- la LOADT, dans son titre II consacré aux "pays" ouvre un espace utile pour l'expression de territoires qui "expriment une communauté d'intérêts économiques et sociaux" (art. 23) ; même si le caractère insuffisamment précis de ce texte a été souvent relevé, l'émergence des pays en expérimentation montre bien que la logique de projet peut parfaitement être prise en compte par les acteurs eux-mêmes sur des territoires non constitués à priori.

Un zonage de projet exemplaire : les parcs naturels régionaux (PNR)

Les parcs naturels nationaux (PNN), créés en 1960, concernent des espaces dont la zone centrale est peu habitée et considérés comme ayant une valeur biologique internationale. Ils n'avaient donc pas vocation à répondre aux enjeux d'aménagement et de développement qui se posent à des territoires plus accessibles et plus peuplés. Impulsée par la DATAR dès 1965, la création des Parcs Naturels Régionaux est consacrée par le décret du 1er mars 1967.

Les PNR, au nombre de 34 aujourd'hui, couvrent 10 % du territoire national, métropole et outre- mer, sur 21 régions, 2160 communes rurales, une centaine de petites villes, des villes moyennes. 20 projets de parcs sont également à l'étude.

S'appuyant sur une structure connue, le syndicat mixte, le PNR développe son action sur une logique de contrat, la "Charte du Parc" : la signature de la charte par tous les partenaires, validée par décret sur une durée de 10 ans, procède donc bien de la logique de développement durable nécessaire à la mise en œuvre d'un programme cohérent dans le temps.

Par leur capacité de fédération des ressources locales et d'innovation, les PNR apparaissent bien comme un exemple fécond de territoire de projet dans lequel le périmètre, dessiné par les acteurs, n'est pas le simple lieu où s'alimentent des guichets d'interventions juxtaposées.

2 -INVENTAIRE DES PRINCIPAUX ZONAGES D'INTERVENTION.

Les deux grands types de zonages d'intervention existant aujourd'hui sont d'une part les zonages d'application des politiques communautaires de mise en oeuvre des fonds structurels, et d'autre part les zonages inscrits dans la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) de février 1995 ou découlant de celle-ci. Enfin, certains zonages urbains ont été précisés par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville. Pour mémoire, d'autres zonages n'ont pas encore épuisé leur durée, même si on a pu en mesurer tous les effets pervers, l'exemple du rachat d'Orangina par Coca-Cola grâce en grande partie à des fonds publics ayant été largement commenté. Les grandes lignes de ces zonages sont présentées ci-dessous sous forme de tableaux synthétiques. Cette présentation est complétée par le rappel des principaux fonds d'intervention relatifs à l'aménagement du territoire.

Une présentation plus complète et détaillée, sur la base des travaux réalisés par la Segesa (Société d'études géographiques et sociologiques appliquées) pour la DATAR, figure en annexe .

Tableau synthétique des zonages d'interventions en vigueur en France en 1998

1	Territoires Ruraux de Développement Prioritaire	(TRDP)
2	Zones de Revitalisation Rurale	(ZRR)
3	Zones d'Aménagement du Territoire	(ZAT)
4	Zones de Redynamisation Urbaine	(ZRU)
5	Zones Urbaines Sensibles	(ZUS)
6	Zones Franches Urbaines	(ZFU)
7	Zones de Montagne	
8	Zones d'Aménagement et de Protection du Littoral	
9	Fonds Structurels Européens	Objectif 1
10	Fonds Structurels Européens	Objectif 2
11	Fonds Structurels Européens	Objectif 5b

Programmes d'Initiative Communautaire

12	INTERREG		16	RETEX
13	RECHAR		17	PESCA
14	RESIDER		18	LEADER
15	KONVER		19	URBAN
			20	REGIS

❈ N.B. : Certains zonages (fonds structurels par exemple) ont une durée de validité qui se termine fin 1999. D'autres contiennent des mesures ou procédures limitées dans le temps.

TABLEAU SYNTHETIQUE DES POPULATIONS ET DES TERRITOIRES CONCERNES

ZONES	POPULATION (en million hab)	SUPERFICIE EN KM2	NOMBRE DE COMMUNES
TRDP	12,8	347.000	21 000
ZRR	4,5	212.000	11 674
ZAT (Industrie)	14,3	228.000	15 838
ZAT (tertiaire)	39,6	474.000	30 689
ZRU	3,3	/	329 quartiers
ZUS	3,6		750 quartiers
ZFU	0,8	/	44 quartiers
Montagne	7,7	162.143	8 615
Objectif 1	1	1.119	657
Objectif 2	14,6 MH	86.490	7 524
Objectif 5b	9,7 MH	290.000	17 063

Les Fonds d'intervention, avec le rappel de leur niveau de dotation.

★ Le FNADT (Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire) : résultant de la refonte de 5 fonds antérieurs, il intervient pour l'aménagement du territoire, la restructuration des zones minières, la délocalisation des entreprises, l'aide aux initiatives locales, le développement de la montagne et l'aménagement rural.

Dotation 1998 : 291 MF en crédits de paiement (dont 140 MF laissés à la décision des Préfets) et 1 300 MF en autorisations de programmes.

★ Le FITTVN (Fonds d'Investissement des Transports Terrestres et les Voies Navigables)dispose de 3,9 milliards de francs (issus pour 1,7 milliards d'une taxe sur l'électricité et pour 2,2 d'une taxe sur les péages autoroutiers).Particulièrement utile pour compléter le budget des transports, encore faut-il que l'affectation des crédits aille bien à des programmes prioritaires retenus par le Ministre.

Ses crédits sont ventilés en 1998 à hauteur de 1,8 milliard pour les routes, de 1,6 milliard pour le ferroviaire et les transports combinés et de 430 MF pour les voies navigables.

★ Le FGER (Fonds de Gestion de l'Espace Rural) :il a pour objet de soutenir des actions d'entretien et réhabilitation de l'espace rural. Ce fonds a

vocation à accompagner les contrats territoriaux d'exploitation et la nouvelle PAC

Doté de 140 MF en 1998 ses programmes sont décidés par le Préfet après avis de la commission compétente (CODEGE).

★ Le Fonds de Péréquation des Transports Aériens : il fait l'objet d'un rapport confié à M. MARTRE. Financé par une taxe de 1F sur chaque billet d'avion, il dispose en 1998 de 48 MF destinés à aider l'aviation de 3ème niveau. Ce fonds débutant apparaît extrêmement utile pour participer au désenclavement de certaines villes moyennes et au développement de liaisons interrégionales et transversales indispensable à un développement moins centralisé des transports aériens.

******

Enfin, l'inventaire des zonages serait incomplet si l'on ne faisait pas état des mesures accompagnant ces zonages. A ce titre, les mesures d'atténuation de charges comprises dans les zonages "nationaux" sont au nombre de 24, ceci sans tenir compte des sous-catégories, des exceptions, etc. qui rendent le mode d'emploi du zonage particulièrement ardu.

3 - UN BILAN MITIGE.

3-1 Une évaluation difficile :

De l'avis général, le bilan des zonages est délicat. Ceci tient d'abord à plusieurs facteurs objectifs, dont on citera quelques exemples:

- les zonages n'ont pas tous le même âge ; par exemple la possibilité de se prononcer sur les zonages crées en 1995 par la LOADT, avec un recul de moins de 3 ans, est très limitée ;

- on peut mesurer plus facilement un volume de dépenses de subventions, alors qu'il est difficile d'apprécier la dépense fiscale, qui correspond au volume de l'impôt qui n'est par perçu du fait de mécanismes d'exonération. Elle équivaut donc pour la collectivité qui devrait la percevoir à

un manque à gagner, qui est parfois compensé, partiellement ou intégralement, par une autre collectivité, en général l'Etat, compte tenu des procédures de recouvrement de l'impôt ;

- on ne dispose pas toujours de statistiques correspondant au territoire sur lequel le zonage s'applique : ainsi du taux de chômage sur un quartier, qu'on ne peut saisir que par le recensement général de la population.

Plus profondément, l'impact des zonages s'apprécie mal si on ne sait ce qui doit être mesuré ou évalué : un indicateur de consommation des crédits ne dit rien sur l'efficacité de ces crédits, notamment en terme d'emploi.

Enfin, la logique majoritairement à l'oeuvre avec le zonage, qui est une logique de guichet, ne permet pas une approche précise de l'évaluation. Une évaluation suppose en effet qu'en amont soit construite une série d'indicateurs (quantifiables ou non) destinés à vérifier que des objectifs sont atteints, totalement, partiellement, ou non.

Malgré ces difficultés, on peut donner des indications générales sur le plan financier, et surtout synthétiser l'appréciation que font les acteurs eux-mêmes des avantages et des inconvénients des zonages.

3-2 Eléments de bilan.

3-2-1 Aspects financiers.

Sources : DATAR, Ministère du budget, rapports parlementaires

Sur le plan financier, on dispose essentiellement de chiffres relatifs aux dépenses de l'Etat (y compris les dotations européennes, PAC et fonds structurels) ; ces dépenses sont présentées par mesures ou par fonds. Les informations sur leur ventilation en fonction des zonages ne sont donc que fragmentaires : il est notamment difficile de recouper les dépenses consacrées à des mesures zonées avec leur utilisation sur des territoires (régions, départements, zones d'emploi), ces informations sont à compléter utilement par celles contenues dans les rapports de MM. CHEREQUE et TROUSSET pour ce qui concerne le détail des fonds structurels européens et des contrats de plan. On s'est efforcé surout de faire ressortir l'effort global en matière d'aménagement du territoire, et il est clair qu'un approfondissement de l'évaluation financière des zonages est recommandée de façon prioritaire.

Enfin, si le présent bilan s'attache aux dépenses de l'Etat (ainsi qu'aux financements communautaires), il est évident que la part des collectivités locales dans l'effort d'aménagement du territoire est déterminante, notamment, mais pas uniquement, dans les mécanismes contractualisés (contreparties des contrats de plan et des programmes communautaires)

- **Principales masses budgétaires intéressant totalement ou partiellement des zonages d'intervention économique :**

★ Fonds structurels européens : sur la période 1994-1999, ils ont représenté en moyenne 16,5 Milliards de F par an, dont 10,22 pour les objectifs zonés (Obj. 1, 2 et 5 B, ainsi que les PIC).

Pour mémoire, la PAC (année de référence 1996) a représenté 63 Milliards de F.

★ Budget de l'aménagement du territoire au sens strict : il s'agit essentiellement du budget de la DATAR, d'un montant global arrondi de 1,8 Milliards de F pour 1998. Ce budget a essentiellement un rôle d'effet de levier, et il est nécessaire d'avoir une approche plus large de l'effort de l'Etat.

★ L'appréciation de l'effort global fait ressortir un montant total de l'ordre du 60 Milliards, les principaux départements contributeurs étant l'agriculture, l'équipement, l'éducation nationale, l'industrie et la recherche. Il est évident que la globalité de l'approche, si elle donne une indication d'ensemble sur le fait que l'aménagement du territoire est un tout, et repose aussi sur la présence des services publics, est insuffisante pour mesurer de façon plus fine des politiques de rééquilibrage qui sont à la base de la philosophie des zonages.

★ Pour être complet, il faut indiquer que les Dotations de Développement Rural (DDR) et de Solidarité Urbaine (DSU) prélevées sur la DGF représenteront pour 1998 respectivement 1,4 et 2,2 Milliards de F.

Quelques indications sur les dépenses zonées :

★ Les dépenses de l'Etat dans les contrats de plan fournissent une indication globale, dans la mesure où toutes les régions, à l'exception de l'Ile-de-France, sont peu ou prou concernées par des zonages. Hors Ile-de-France et pour la période de 1994/1999, la part de l'Etat s'est élevée en moyenne à 12 MDS de Francs par an, chiffre à rapprocher de celui des fonds structurels.

★ Les dépenses fiscales et sociales : elles sont présentées dans le tableau ci-dessous, de façon globale, les analyses plus détaillées par type de zonage restant fragmentaires .

Dépenses fiscales et exonérations de cotisations sociales
(zonages Loadt et Pacte de relance pour la ville)

En MF	**1997**	**1998**
Dépenses fiscales	**1728,00**	**1756,50**
Hors ZFU	1315,70	1315,70
Dont exonérations de TP	*15,70*	*15,70*
Dont exonérations d'IS	*1300,00*	*1300*
ZFU	412,30	440,80
Dont exonération d'IS	*180*	*180,00*
Dont exonération de TP	*191,50*	*220,00*
Dont exonération de TFPB	*40,80*	*40,80*
Exonérations de cotisations sociales	**996,00**	**1392,00**
ZFU	371,OO	522,00
Hors ZFU (y compris cotisations familiales en ZRR)	625,00	870,00
Total général	**2724**	**3148,50**

★ L'impact de la PAT est lui suivi de façon plus précise, comme le montre le tableau ci-dessous, notamment pour apprécier son effet sur la création d'emplois. On peut constater la faiblesse relative du nombre de dossiers présentés et la relative modestie du niveau des aides pas emploi . A l'évidence l'engagement des pouvoirs publics est à reconsidérer.

Tableau synthétique : Bilan de la Prime d'Aménagement du Territoire 1992 - 1996

	1992	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**
Dossiers présentés	**169**	**133**	**143**	**182**	**219**
Dossiers primés	152	117	125	164	187
Taux de rejet	11 %	12 %	13 %	10 %	17 %
PAT accordées (MF)	563	252.4	724.1	613	717
Emplois aidés	**14.351**	**9.322**	**13.934**	**12.966**	**16.948**
Investissements (MF)	8.860,45	4.690	9.607	13.636	17.990
Nature du programme (Nbre/PAT en %)					
Création	45,50 %	35,1 %	40,8 %	39 %	36 %
Extension	49,60 %	50,4 %	50,4 %	54,9 %	59 %
Décentralisation	4,90 %	14,5 %	8,8 %	6,1 %	5 %
Reprise	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Conversion	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Investissements étrangers					
Nombre de projets	56	37	54	60	65
Emplois	6.295	3.290	6.492	6.017	7.393
Montant de PAT (MF)	317	97	493	383	310
Investissements (MF)	4.801	2.001	5.870	4.277	6.490
Secteur d'activité (en % du nombre de dossiers)					
Industrie	71,2 %	43,5 %	60,0 %	65,2 %	57 %
Agro-alimentaire	10,6 %	27,5 %	15,2 %	15,8%	20 %
Tertiaire	18,2 %	29,0 %	24,8 %	18,9 %	23 %
Montant moyen PAT par emploi (F)					
Industrie	***38.000***	***29.000***	***48.000***	***49.296***	***43.849***
Tertiaire	***37.500***	***29.000***	***28.500***	***30.807***	***35.467***
Montant moyen d'investissement par emploi industriel	609.730	687.32	817.22	1.145.9	1.296.9
Montant moyen de PAT par investissement en % pour les projets industriels	5,90 %	5,70 %	7,70 %	4,3 %	3,4%

3-2-2 Le point de vue des acteurs.

Le point de vue des acteurs peut parfois être entaché de subjectivité, voire de partialité. Cependant, il reste fondamental pour apprécier une politique :

- d'abord il reflète le fait que toute politique est le fait d'acteurs, élus, monde socioprofessionnel et associatif, opinion, forces politiques ; la richesse de ce tissu local traduit bien un foisonnement dont les interactions peuvent difficilement être analysées par une approche trop technique ou technocratique ;

- ensuite parce que les acteurs de terrain ont une perception très concrète des choses ; qui peut contester par exemple qu'un maire ait souvent une bien meilleure conscience des réalités de sa commune, de ses problèmes, des quartiers en difficulté, que celle que peut apporter une batterie de critères souvent trop complexes ?

Il est d'ailleurs très significatif d'observer la convergence des analyses des acteurs de terrain rencontrés pour l'élaboration de ce rapport, quelles que soient leurs origines. Elus communaux, départementaux ou régionaux, responsables socioprofessionnels, associatifs et responsables de l'Etat ont ainsi exprimé, quant à l'appréciation des zonages, des points de vue très similaires.

L'approche en termes d'avantages et inconvénients est commode pour tracer les grandes lignes du bilan par des acteurs. On doit néanmoins garder à l'esprit qu'elle doit être nuancée. Un zonage peut être considéré comme un avantage à certains points du vue, et un inconvénient à d'autres : par exemple si les critères sont opaques, ou si les mesures qui accompagnent le zonage ne sont pas adaptées au territoire zoné.

- Avantages : ils peuvent être regroupés sous 4 rubriques :

a) La clarté, au moins théorique, de la règle du jeu :

Dessiner un périmètre à partir de critères en principe objectifs et quantifiables, et permettre à ceux qui remplissent les conditions définies dans ce périmètre d'être éligibles à des aides présente une garantie de sécurité, et d'équité. De plus, le zonage apparaît comme l'affichage clairement redistributeur des politiques de l'Etat ou de l'Union européenne ; cet effet redistributeur est d'ailleurs mieux compris, et surtout plus clairement perçu et communiqué, quand il s'agit d'aides directes (subventions, financements), que d'aides plus indirectes (allégement de charges).

b) Le caractère incitatif d'un zonage pousse les acteurs à solliciter les aides :

-l'existence des mesures liées au zonage suscite de l'intérêt pour les élus et l'opinion qui constate la possiblité de bénéficier d'aides.

-les résultats peuvent être concrètement perceptibles assez rapidement.

-la préoccupation de ne pas laisser échapper l'opportunité de bénéficier d'aide peut être un facteur d'émergence des projets.

c) L'appartenance à un périmètre zoné peut avoir un effet pédagogique pour les responsables et les acteurs locaux :

-par la mise en réseau des compétences, la recherche de partenariat pour monter des projets et construire les dossiers de financement.

-par l'aptitude à développer des projets permettant aux acteurs de s'approprier les outils et de mieux concevoir des programmes globaux de développement.

d) L'effet d'entraînement des politiques structurelles européennes, notamment en termes de communication sur les réalisations, est un élément positif de la perception de la construction européenne.

- Inconvénients

a)Le zonage induit une logique de guichet.

Sans émergence de projets, un zonage peut n'être qu'un affichage ; un zonage sans projets ne coûte rien ; le guichet est ouvert mais il ne fonctionne pas. A l'inverse, et parfois concomitamment , il suscite un effet d'aubaine : le guichet est pris d'assaut pour bénéficier des aides, sans que le projet soit nécessairement solide ou pertinent ; le mécanisme de guichet favorise également les acteurs les mieux armés pour monter les dossiers, et peut donc créer, à l'intérieur même du périmètre zoné, des discriminations.

b) Le zonage est porteur de rigidités.

Rigidité liée aux effets de frontières. Des territoires très proches ayant souvent les mêmes problèmes ou le même niveau de développement sont coupés par la frontière de la zone, en raison du choix des critères et de l'unité territoriale où ceux ci s'appliquent .

Rigidité liée à la durée d'un zonage. Celle-ci est, à l'exception des fonds structurels européens, rarement limitée dans le temps. La tendance est ainsi à la pérennisation des périmètres, qui entraîne une dilution de l'effort de développement car la notion de rattrapage d'un retard par une action limitée et concentrée dans le temps est oubliée.

c) La politique des zonages peut induire une complexité excessive créant incohérence et illisibilité pour l'extérieur.

Les rigidités évoquées ci-dessus tiennent à ce qu'on superpose des zonages nouveaux aux zonages existants, à ce que l'on imbrique des zonages dont la finalité est parfois identique avec des procédures différentes, rendant ainsi l'ensemble très opaque et peu compréhensible.

La délimitation des périmètres prend rarement en compte la question de la cohérence avec les zonages foisonnants de l'action administrative.

Une politique de concurrence entre les niveaux (Etat, région, département) se substitue souvent à une politique de complémentarité accentuant ainsi le nombre et la superposition.

Enfin, là où un effort de cohérence dans la délimitation des périmètres est observé, il peut être anéanti par la complexité des mesures et des procédures qui sont mises en oeuvre dans ce périmètre. C'est notamment le cas pour les mesures fiscales, avec souvent un régime d'exceptions, de différenciations d'aides, etc. qui rend peu clair non le zonage lui-même, mais les procédures qui y sont associées.

d) Enfin les zonages peuvent induire des effets pervers.

L'effet de stigmatisation qui, associant un territoire à des problèmes, peut accroître le sentiment de mise à l'écart des habitants de ce territoire : c'est le cas évoqué parfois pour les zonages liés à la politique de la ville.

Le manque de concentration des zonages qui diminue leur efficacité par dispersion des moyens, et empêche l'application d'une vraie politique de discrimination positive en faveur des territoires qui en ont besoin réellement.

L'apparition, à l'inverse, d'une "discrimination négative", notamment envers les territoires contigus aux bénéficiaires des zonages, conséquence des problèmes de frontière cités plus haut.

3-3 La localisation des investissements : un enjeu majeur.

La localisation de la création ou du développement d'une entreprise est un choix stratégique de l'investisseur qui s'appuie sur un certain nombre de critères plus ou moins rationnels ou subjectifs.

Néanmoins une série de considérations semble se dégager d'après les études disponibles et l'expérience des aménageurs et des élus locaux. Nous les citons ici sans ordre hiérarchique :

- Qualité des infrastructures de transport et de communication ;
- Qualité de la main d'oeuvre ;
- Proximité des structures de formation et de recherche ;
- Qualité du site d'implantation lui-même ;
- Proximité (ou facilité d'accès) du marché ;
- Proximité (ou facilité d'accès) des approvisionnements ;
- Qualité de l'environnement économique de l'entreprise ;
- Flexibilité des règles sociales ;
- Qualité de vie dans la localité ;
- Qualité du contact avec les élus et les administrateurs.

On le voit, même si dans les discussions avec les élus les questions de taxe professionnelle et les aides sont souvent mises en avant par les investisseurs potentiels, il semble bien que dans la très grande majorité des cas, ces considérations ne soient pas les plus déterminantes.

Certains mêmes, n'hésitent pas à dire que la pratique courante, et très pénible pour les élus locaux, de la mise en concurrence de plusieurs sites sur le plan local ou national, ne vise qu'à obtenir le maximum d'aides directes ou indirectes possibles bien que le choix de site soit déjà arrêté.

Ainsi l'analyse de la carte des investissements réalisés en France au cours des dernières années montre que c'est dans la moitié Est du pays que nous constatons le plus de créations d'entreprises y compris dans des régions peu ou pas du tout bénéficiaires de la Prime d'Aménagement du Territoire comme l'Ile de France, Rhône-Alpes et l'Alsace.

Cependant, et les expériences étrangères le montrent également, il est évident que l'absence d'aides zonées spécifiques aurait condamné à priori des implantations d'activités dans des régions disposant de moins d'atouts ou connaissant des crises économiques lourdes comme le Nord Pas-de-Calais ou la Lorraine.

Dans ces conditions, même s'ils doivent être simplifiés ou réaménagés, les zonages demeurent un outil réel de lutte contre les disparités régionales la manifestation publique et concrète d'un Etat solidaire, l'encouragement à l'initiative économique et l'espérance ouverte à chaque territoire local d'avoir aussi un avenir.

J'ajoute même qu'une ville ou qu'un territoire gravement touchés par une crise économique structurelle ou conjoncturelle grave qui ne bénéficieraient pas de la moindre attention ou du moindre soutien de la part de sa région, de son Etat, voire de l'Europe seraient condamnés par l'hémorragie plus ou moins rapide de ses acteurs les plus entreprenants et les plus créatifs.

Sans doute ne serait-il pas sain de mettre sous assistance générale et permanente une ville ou un territoire en crise sans demander la moindre contrepartie, mais il doit y avoir une juste place pour une solidarité intelligente et active.

Dans cette problématique, la structure administrative jacobine, malgré quelques efforts de déconcentration au niveau des Préfets, est contraire à l'exigence d'efficacité économique actuelle; en effet :

- La multiplication des financements croisés et des structures locales, intercommunales, départementales, régionales ou consulaires de prospection ou de développement parfois concurrentes ajoute à la difficulté de l'investisseur qui doit "décoder le mode d'emploi politique et économique" de ces institutions ou organismes pour avancer. Cet inconvénient est particulièrement grave pour les petites et moyennes entreprises qui ne disposent ni du temps, ni de l'encadrement suffisant pour ce "parcours du combattant".

- L'insécurité sur les petites Collectivités Locales qui s'engagent parfois dans des investissements immobiliers risqués ou des aides hasardeuses qui mettent en péril durablement leurs budgets, l'argent du contribuable et l'attractivité future de leur localité à cause de la fiscalité accrue qui s'imposera. Il est bon de rappeler à cet égard que le montant des interventions diverses des Collectivités Territoriales avoisine les 20 milliards de francs par an ce qui est à comparer aux 700 millions maximum attribués à la prime d'aménagement du territoire. L'encouragement à la mutualisation des risques entre les Collectivités Territoriales notamment entre celles qui seraient organisées en "territoire de développement" ou en "réseaux" serait une réponse à cette insécurité. A cet égard on ne peut que souligner l'intérêt des projets gouvernementaux sur l'encadrement et l'harmonisation des interventions économiques des Collectivités Locales.

- La frilosité de notre système bancaire qui hésite à s'engager notamment dans les zones moins dynamiques où leurs effectifs et surtout leur capacité de décision locale s'amenuisent en permanence. Entre les aventuriers de la "Silicon Valley" et les "prêteurs sur gages" qui refusent toute prise de risque il y a place pour l'initiative responsable que des audits simples et efficaces comme "Geode" proposé la Banque de France peuvent utilement conforter. Encourager les banques à la présence locale, à la déconcentration de leurs décisions et à la mise en place de dispositifs de financement souples, efficaces et appropriés (fonds d'investissement, capital risque, etc.) est donc une nécessité majeure et urgente.

- Améliorer l'évaluation et la transparence de ces interventions publiques en direction des élus locaux, des salariés et de l'opinion publique. Actuellement, les Collectivités Locales sont tenues de publier d'une manière exhaustive l'ensemble de leurs marchés publics; il serait utile de faire la même chose chaque année avec les interventions économiques.

- En outre il faut souligner d'une façon toute particulière le rôle de la fiscalité qui va peser de plus en plus fortement sur le paysage économique européen avec la mise en place de la monnaie unique. Les comparaisons de fiscalité seront aisées et instantanées. On ne prend pas de risque à affirmer que la fiscalité comparée sera dès 2000 un critère déterminant pour la localisation de beaucoup d'entreprises moyennes et grandes en Europe.

- Enfin, il faut souligner l'inflation des trop nombreuses structures et organismes de développement qui encombrent trop souvent le paysage des investisseurs et des décideurs.

Au terme d'un bilan nécessairement fragmentaire, on constate que si les zonages présentent sans doute des avantages difficiles à évaluer, leurs inconvénients sont importants. Il est parfois difficile d'ailleurs d'isoler si c'est le principe même du zonage qui est en cause, ou sa mauvaise utilisation: critères peu transparents, insuffisante concentration, procédures très complexes et enchevêtrées, superposition pas toujours cohérente. Il est clair que le zonage apparaît bien comme ce qu'il devrait être : un instrument au service d'une politique; en lui faisant tenir un rôle qui n'est pas le sien, on ne peut que créer une confusion. On peut donc améliorer l'outil, mais il faut d'abord le mettre au service d'une politique.

DEUXIEME PARTIE .

HORIZON 2000 : PROPOSITIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DYNAMIQUE ET DEMOCRATIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

La France dispose de cinq immenses richesses : ses hommes, son territoire, son histoire, sa culture et la paix.

Il n'est pas normal qu'elle se morfonde dans le doute ; il est dangereux qu'elle s'abandonne à une attitude passive ou un renoncement attentiste ; il n'est pas sain que l'on dépense plus d'énergie à demander, voire à quémander, qu'à créer. Il est absurde que trop de capacités humaines, de compétences professionnelles et de volonté d'action demeurent en friche.

La France a montré au cours de son histoire qu'elle sait et qu'elle peut réagir quand la nécessité commande : elle retrouve alors cette vraie grandeur qui lui donne sa place bien particulière dans le concert des nations.

Le moment est venu pour elle, pour nous les Français, à la veille d'un nouveau siècle et d'un nouveau millénaire de reprendre l'initiative et de montrer notre dynamisme et nos capacités d'initiative et de réforme.

A la fois paradoxalement et logiquement c'est dans la relation nouvelle avec leur territoire vécu que les Français doivent trouver un de leurs grands projets mobilisateurs pour le 21ème siècle.

Ils y trouveront à la fois l'esprit d'initiative et d'entreprise nécessaire au développement et à l'emploi, la dimension humaniste de la solidarité et de la proximité, le respect de leur histoire comme d'un environnement à protéger et à valoriser pour leurs enfants et petits enfants, la pratique enrichissante de l'échange, de la coopération et de la contractualisation.

Je propose dans les lignes qui suivent d'examiner successivement les composantes de ce grand projet mobilisateur, les conditions de sa réussite et les divers moyens de sa mise en oeuvre.

1- LES TROIS COMPOSANTES D'UN PROJET MOBILISATEUR : LE TERRITOIRE, LES ACTEURS ET LA DUREE .

1-1 Faire de notre territoire l'atout fondamental de notre développement futur.

L'étendue, la variété des ressources et des paysages, la situation géographique et climatique de la France dans l'espace européen sont des atouts que nous devons utiliser pleinement aussi bien pour notre propre développement que pour attirer les investissements étrangers sur l'ensemble de notre territoire. A cet égard il convient de veiller à ce que la "continentalisation" de l'Union Européenne engagée par l'élargissement ne nous "marginalise" pas en terme de grands flux d'échanges, de transports et de communication que la libéralisation du commerce et la mondialisation ne pourront que renforcer.

Accessoirement veillons aussi à ce que l'attrait touristique, climatique et convivial de nos 36 000 communes, notamment du Sud, ne nous conduise pas à être seulement la future grande "maison de retraite" de l'Europe continentale ou septentrionale.

Si à l'évidence chacune de nos régions voire chacun de nos départements ne peuvent prétendre accueillir une "Silicon Valley", il n'y a aucune raison qu'une telle perspective leur soit à tout jamais interdite en particulier avec les potentialités encore mal explorées et exploitées des nouvelles techniques d'information et de communication.

Rappelons - nous cette phrase particulièrement tonique : "Il n'y a pas de territoire sans avenir, il n'y a que des territoires sans projet".

Il nous faut, d'une certaine manière, réinventer le mythe de la "Frontière" qui a fondé l'âme américaine et engager sur des bases nouvelles la conquête de l'avenir. Des "villes-Etats" sur des espaces parfois extraordinairement contraints, comme Hong-Kong et Singapour, ont bien réussi un développement spectaculaire (à défaut d'être forcément exemplaire) alors pourquoi pas la France avec la volonté et la compétence de ses femmes, de ses hommes et de ses jeunes.

1-2 Faire des citoyens les acteurs de cette reconquête de leur territoire.

De la désertification rurale à la surdensité urbaine, des problèmes de banlieues produites par une "architecture de la photocopieuse" aux agressions des diverses pollutions de l'air, de l'eau ou du paysage, de la concentration de certaines zones d'activités sans âme, à l'accablement de friches industrielles, des contraintes quotidiennes des déplacements franciliens à l'absence de transports interurbains en province, les français n'ont pas tort de penser qu'ils subissent véritablement leur territoire, ou plutôt son "organisation" de plus en plus complexe, agressive et incohérente au regard de leur vécu.

Pour faire bonne mesure il faut y rajouter l'intolérable multiplicité des découpages politiques, administratifs et "périphériques" (une cinquantaine par région !) chacun étant naturellement associé à "une riche et vivante réglementation" qui ne fait la joie que des spécialistes sectoriels, des consultants onéreux, de l'imprimerie nationale et des éditeurs de codes et de... leurs commentaires !

Au vu de l'abstention massive lors des consultations électorales, qui peut nier l'indifférence voire le rejet d'un nombre croissant de citoyens à l'égard de procédures, de règles, voire d'institutions qu'ils ne comprennent plus parce qu'elles sont trop complexes et trop étrangères à leurs préoccupations quotidiennes sans même leur apporter par ailleurs le rêve d'une grande ambition collective.

Pire : ils ont parfois le sentiment de ne plus découvrir de finalité positive à des structures qu'ils paient de leurs impôts. Là où ils attendent légitimement : cohérence, lisibilité, services, ils ne trouvent qu'émiettement, rigidité et complexité.

On ne sera pas étonné que je propose à nouveau, en cette matière de relations à son territoire, une sorte de "droit d'expression des citoyens" qui, partant de leur vécu, formuleraient, bien au-delà des revendications légitimes de sécurité, de tranquillité et de cadre de vie, un projet pour leur territoire : agglomération ou pays ou naturellement les deux associés.

A l'opposé de la passivité "exigeante" face à tel ou tel zonage espéré ou primes diverses attendues, on s'engagerait ainsi dans une attitude active et mobilisatrice des énergies, des compétences et des idées aujourd'hui souvent inexploitées ; on y trouverait à la fois la réponse à sa quête identitaire et le dynamisme d'une démarche collective.

On y trouverait aussi l'incomparable richesse de la diversité des hommes, des lieux et des projets qui correspond largement à la dimension individualiste et affinitaire de notre société et qui nous protégerait utilement de l'uniformité toujours réductrice et précaire dans un monde en perpétuelle innovation.

On verra plus loin quelques suggestions plus précises sur les procédures possibles d'élaboration de "territoires de projet" associant intelligemment les acteurs de terrain et les responsables institutionnels dans le cadre d'une démocratie plus participative ; mais il est nécessaire que s'y applique aussi la dimension de solidarité.

C'est ainsi que tout naturellement doit se mettre en oeuvre la pratique contractuelle déjà initiée depuis la décentralisation dans les "Contrats Etat-Régions".

Si la relation est équilibrée, la politique contractuelle comporte des atouts majeurs :

- la richesse du dialogue entre les partenaires qui permet d'affiner et de faire connaître les projets ;

- la possibilité de modulation financière selon la situation du territoire considéré, de ces moyens humains ou budgétaires.

1-3 Mettre en oeuvre une politique nouvelle d'aménagement et de développement durable.

1-3-1 - Au niveau local, une nouvelle politique : un "territoire, un projet, un contrat"

Un projet associé à un territoire élaboré à la base et bénéficiant d'un soutien contractualisé, voilà les éléments fondateurs d'une nouvelle politique dynamique d'aménagement et de développement durable au service des hommes.

Certes, beaucoup de questions se posent qu'il appartiendra au Gouvernement, voire au Parlement de trancher : mais il m'apparaît nécessaire de fixer quelques points fondamentaux.

I - Cette démarche d'aménagement du territoire doit s'inscrire dans la durée.

II - Cette démarche ne doit ni s'aligner, ni se confiner servilement dans l'opportunisme et la précarité d'une zone, d'une aide, d'une prime fussent-elles européennes .

III - Cette démarche doit être reconnue, encouragée et partagée par les administrations et pas seulement tolérée .

IV - Cette démarche ne doit pas s'enfermer étroitement dans les limites politiques ou administratives existantes : si les communes, dont "les clochers doivent devenir un peu moins pointus", ont vocation à rester l'unité de base, le "territoire de projet" peut parfaitement s'affranchir des limites du canton ou du département, voire de la région. Le périmètre pertinent devra être avant tout celui du territoire vécu quotidiennement ou régulièrement par la majorité des habitants dans tous les domaines de la vie: travail, santé, social, études, démarches administratives, culture, sports, loisirs, activités associatives, etc.

V - Cette démarche doit être authentiquement partenariale et participative dans sa conception, sa mise en oeuvre et son évaluation. A cet égard il ne semble pas nécessaire, au moins dans un premier temps de créer des institutions lourdes ; au contraire la responsabilisation de divers partenaires existants désignés comme maître d'ouvrage sur telle ou telle action appropriée est un gage de motivation et de plus large mobilisation ; l'expérience réussie des Parcs Naturels Régionaux peut-être une utile référence sur le plan de la méthode .

VI - Cette démarche, si elle doit respecter les règles de droit et peut intelligemment s'organiser en réseau, ne doit pas forcément être confinée dans un encadrement normatif et uniforme ni même dans une appellation unique .

VII - Cette démarche, au moment même de la définition du projet et du territoire, exige des moyens humains et financiers dont sont malheureusement dépourvues certaines zones rurales en particulier. Il conviendra donc de les aider plus fortement dès la conception du projet et naturellement dans sa mise en oeuvre .

VIII - Cette démarche devra s'intégrer dans celle des Contrats Etat-Régions et des Schémas Régionaux. Cela signifie que le périmètre comme le contenu seront validés par l'Etat via le Préfet de Région et le Conseil Régional, l'un et l'autre ayant vocation à participer au financement, au suivi et à l'évaluation des actions engagées .

IX - Cette démarche devra impliquer fortement le monde économique et bancaire pour que se développent largement toutes les synergies possibles associées à des niveaux de décision les plus déconcentrés. A cet égard sans méconnaître le poids de la concurrence internationale dans le monde bancaire, il est plus que jamais indispensable que les épargnants comme les professionnels de la finance soient réorientés vers l'investissement productif plutôt que vers les pratiques spéculatives. Une fiscalité plus attractive sur l'actionnariat directement productif y compris dans les PME/PMI et les TPE, et une fiscalité alourdie sur les produits strictement spéculatifs, seraient de nature à encourager la création et le développement, si nécessaire, d'entreprises.

De nombreux exemples étrangers montrent que des réseaux locaux de financement recyclant et valorisant l'épargne locale avec des banquiers entreprenants, connaissant bien le tissu économique et les hommes et disposant du pouvoir de décider, sont les atouts irremplaçables pour accompagner la création, l'innovation et le développement d'activités diverses. La mise en place "d'emprunts de proximité" ciblés sur un territoire ou un projet, va à l'évidence se développer, tant il est vrai que le nomadisme ultralibéral qui court le monde en quête du seul profit porte en lui ses limites; l'économie sociale n'est pas morte...

X - Cette démarche devra en outre bénéficier d'outils d'intervention et de financement réorientés ou nouveaux. On peut penser ainsi à une nouvelle affectation des instruments fiscaux, financiers ou sociaux existant éventuellement pour certains zonages.
On peut penser également à l'utilisation d'une partie des "Fonds Propres" des Caisses d'Epargne dont la disponibilité est tentante pour le niveau central mais dont l'injection dans l'économie de proximité que l'institution connaît bien serait un puissant moteur de développement sous forme par exemple de prêts à taux très réduits. Au demeurant cet usage serait particulièrement approprié à un statut rénové dans le cadre de l'économie sociale : on a bien trouvé vingt milliards de francs pour Air France !
On pourrait aussi imaginer qu'une taxe, qui ne manquera pas d'apparaître un jour plus ou moins prochain, même très faible sur les télécommunications serait particulièrement bien adaptée à des actions d'aménagement du territoire. Et pourquoi pas demain, une taxe sur certaines opérations ou transactions boursières dont l'idée a déjà été évoquée... quitte à diminuer un certain nombre d'impôts locaux ?

XI - Cette démarche devra s'efforcer d'associer le plus largement possible le monde de l'enseignement général, professionnel, technique et supérieur ainsi que la recherche : produire, partager et valoriser le savoir sur l'ensemble du territoire est une belle ambition raisonnable.

XII - Cette démarche, en matière d'évaluation, devra pouvoir s'appuyer sur les capacités reconnues de l'INSEE qui suivra l'évolution de ces territoires de projet dans leur périmètre et avec des critères socio-économiques nouveaux et appropriés. Par ailleurs, l'animation devrait être assurée et coordonnée par une DATAR renouvelée et renforcée notamment dans sa présence et son action déconcentrées.

Ainsi on le voit ces "territoires de projet", "ces pays" devraient progressivement constituer le "fond de carte" du territoire national métropolitain et ultra marin. L'expression et l'action des citoyens dessineraient une nouvelle carte de leur France où s'exprimeraient tous les talents disponibles pour un développement local que viendraient naturellement conforter des investissements externes ou étrangers en quête d'espace et de savoir faire dans un cadre de vie protégé et valorisé.

Ces perspectives nouvelles et fortes d'un développement local prioritaire et non marginal ne sont pas proposées comme un hommage "girondin" à tous les développeurs et animateurs de terrain dont on sait la conviction, l'opiniâtreté et les trésors d'imagination, très largement partagés par les Maires, les Elus Locaux et nombre d'associations entreprenantes et militantes. Il s'agit d'une véritable stratégie de reconquête de notre territoire par les Français. Ce doit être l'ambition des vingt ans qui viennent pour donner un visage humaniste à ce siècle et ce millénaire qui commencent avec bien des incertitudes : il y aurait là au moins un socle robuste et authentique, parce qu'il émergera du territoire et du vécu des hommes.

SCHEMA INDICATIF POUR LA MISE EN OEUVRE DES "TERRITOIRES DE PROJET"

L'objectif étant de couvrir à terme d'une manière exhaustive l'ensemble du territoire national, la méthode d'action doit être particulièrement soignée.

A – **L'association de tous les acteurs** concernés par le territoire en question : élus communaux, intercommunaux, départementaux et régionaux, les Préfets, Sous-Préfets et administrations de l'Etat, les représentants patronaux, syndicaux, consulaires, associatifs, le monde éducatif, l'économie sociale et les conseils économiques et sociaux.

B- **Une procédure démocratique**

Une phase de sensibilisation et d'information s'achevant sur des Assises Régionales à la préparation desquelles les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux devront particulièrement être associés.

Une phase d'élaboration du "document fondateur" qui comprendra outre le périmètre, le contenu du projet, le mode de fonctionnement (financement, maîtrise d'ouvrage, communication, etc...). Ce travail, dont on sait qu'il exige une longue et réelle concertation entre les partenaires, doit être aidé par des contributions "intellectuelles" des administrations, des partenaires sociaux, de bureaux d'études subventionnés par l'Etat et/ou la Région et des monographies de l'INSEE.

Une phase de validation du "projet-territoire" par les diverses collectivités territoriales concernées (communes, intercommunalité, départements, régions) par les partenaires et par l'Etat qui dispose de l'arbitrage final sur le projet comme sur le contrat modulé en fonction des besoins, des priorités et de la situation sociale et économique de chacun des territoires.

Il est recommandé également de ne pas imposer une appellation unique pour chacun de ces territoires (pays, val, plateau, parc, etc.)
Il est recommandé de ne pas imposer non plus une forme institutionnelle unique, il est plus important de motiver et de mobiliser le maximum de partenaires par la ventilation des maîtrises d'ouvrage.

Une procédure d'évaluation dont les modalités sont détaillées dans la dernière partie du rapport .

1-3-2 - Au niveau régional : l'organisation concertée du territoire sur la base des Schémas Régionaux et des Contrats Etat et Régions.

D'autres travaux en cours, notamment les rapports de M.CHEREQUE et de M.MORVAN, fourniront aux pouvoirs publics les informations et les recommandations utiles sur la mise en oeuvre de ces deux outils d'aménagement et de financement.

On se contentera ici de quelques suggestions plus particulièrement liées à la politique des "territoires de projet", des zonages maintenus ou réformés et à la "vie régionale".

I - Le niveau régional, malgré ses limites actuelles, est pertinent pour élaborer une stratégie d'aménagement et de développement à condition de bien définir ses priorités, en cohérence avec les choix nationaux, ses complémentarités et ses coopérations internes et externes et à condition d'éviter une nouvelle centralisation administrative, politique, économique ou culturelle qui pénaliserait l'avenir de l'ensemble de son territoire au profit de la seule ville centre.

II - Le niveau régional, le plus récent dans nos institutions, doit être le lieu de la plus large concertation en particulier pour définir les "territoires de projet" et le Schéma Régional : il est donc proposé :

- de valoriser le rôle des Conseils Economiques et Sociaux Régionaux : ils pourraient, par exemple, être chargés de la mission de préparer et de présenter, lors d'Assises Régionales précédant les arbitrages, les futurs périmètres des "territoires de projet";

- de rendre effectif le fonctionnement des Conférences Régionales pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (CRADT), créées par l'article 6 de la LOADT et ses décrets d'application . Un véritable pouvoir de coordination et de pilotage doit lui être conféré, et pour se faire, elle doit se réunir plus d'une fois par an ;

- de tenir tous les deux ans des Assises Régionales plus larges réunissant à l'initiative et autour du Conseil Régional toutes les forces vives de la Région : élus, administrations, monde économique, syndical, culturel et associatif. Les rencontres seraient l'occasion de faire le point sur l'évolution régionale et de renforcer le sentiment régional dans le contexte national et européen .

III- Le niveau régional doit être également une force de proposition, d'arbitrage et d'initiative dans plusieurs registres :

- élaboration des périmètres des "territoires de projet" (Conseil Régional, l'Etat conservant un pouvoir ultime d'arbitrage);
- proposition des zonages bénéficiant des soutiens de l'Etat ou de l'Union Européenne;

- proposition et soutien, voire animation de politiques actives en faveur de toutes les formes de réseaux, infra-régionaux (de villes, de transports, de nouvelles techniques, d'informations et de communications) et surtout universitaires;
- promotion des coopérations inter-régionales, transfrontalières et des participations à de grands ensembles Européens (Arc atlantique, Arc méditerranéen, etc.);

- promotion, valorisation et soutien des politiques européennes, générales ou spécifiques concernant la région, notamment dans les domaines où les acteurs sont moins structurés;

- en outre, le renforcement du rôle des CAR (Conférences Administratives Régionales) et des SGAR paraît très souhaitable y compris pour veiller à la présence équilibrée, effective et efficace des diverses administrations sur l'ensemble du territoire régional.

1-3-3 - Au niveau national : les grands choix d'aménagement et de développement durable du territoire.

Le CIADT du 15 décembre 1997 a lancé une réorientation des choix majeurs de l'Etat, désormais largement publics, qui vont se décliner dans un calendrier très tendu dans les 18 mois qui viennent jusqu'à l'échéance particulièrement importante de l'an 2000.

En effet, à cette date, devraient entrer dans leur phase active les réformes suivantes, dont la préparation, notamment sous forme de projets législatifs, est en cours:

- la nouvelle "Loi pour l'Aménagement Durable du Territoire" ;
- la nouvelle "Loi d'Orientation Agricole" ;
- la nouvelle législation sur l'intercommunalité ;
- la nouvelle législation sur l'intervention économique des collectivités territoriales ;
- les nouveaux règlements relatifs aux "Fonds Structurels Européens" ;
- la nouvelle "Politique Agricole Commune" ;
- les nouveaux "Contrats Etat-Régions" ;

On le voit "le paysage national" devrait connaître des évolutions fortes qui correspondent d'une part à l'attente des Français, et d'autre part à notre ambition légitime dans l'espace européen.

C'est pourquoi un certain nombre de suggestions nous semblent utiles pour éclairer les débats à venir.

En ce qui concerne la loi du 15 février 1995 (PASQUA - HOEFFEL) son actualisation a, entre autre, pour objet de définir les nouvelles orientations relatives aux "Schémas de Services Collectifs" dans les domaines essentiels : enseignement supérieur et recherche, culturel, sanitaire et social, information et communication, transports de voyageurs, transport multimodal de marchandises, espaces naturels et énergie.

Il est évident que les projets issus du territoire et des régions devront être cohérents avec les orientations nationales et compatibles avec les ressources budgétaires de chacun. La démarche contractuelle y veillera naturellement mais il est fondamental que les engagements de l'Etat soient mieux tenus que dans le passé.

Comme il est prévu dans les travaux préparatoires du nouveau dispositif législatif, l'accent devra être mis non seulement sur les besoins actuels et internes de nos populations, mais aussi sur la préparation dynamique de l'avenir à dix ou vingt ans et sur un horizon plus large que nos seules frontières hexagonales.

A cet égard, l'achèvement du maillage Nord-Sud et Est-Ouest de nos grands réseaux doit être réalisé pour garder l'attractivité de notre pays face à la " continentalisation " de l'Europe et au développement qui s'accélère de la "Mitteleuropa " . Ainsi pourrait on fixer le principe que chaque ville moyenne soit correctement reliée à un système de liaisons autoroutières ou à 2x2 voies ainsi qu'à des lignes TGV par le biais de bonnes liaisons ferroviaires intercités.

En ce qui concerne la loi d'orientation agricole et la nouvelle PAC on peut formuler les recommandations suivantes relatives au monde rural dont on sait, grâce à la très récente étude de l'INSEE et de l'INRA ("les campagnes et leurs villes") qu'il est en pleine évolution. Evolution qui d'ailleurs conforte d'une manière décisive les notions de "territoires de projet" ou de "pays" :

- Ainsi il apparaît indispensable que le monde agricole dans toute sa diversité soit étroitement associé à toutes les démarches locales et régionales d'aménagement du territoire.
- Ainsi il apparaît indispensable qu'y soient intégrés d'une manière positive et cohérente les "Contrats Territoriaux d'Exploitation" prévus par la loi d'orientation, les interventions nouvelles du FEOGA et d'une partie des Fonds Structurels (objectif 2 nouveau) en matière de développement local.

- Ainsi, bien que la majeure partie des interventions publiques en faveur de l'agriculture ne soient pas territorialisées, il apparaît nécessaire de maintenir, quitte à procéder à certains ajustements, les zonages relatifs aux handicaps naturels (montagne) ou à des contraintes spécifiques imposées par la situation ou la législation (littoral par exemple).

En ce qui concerne les lois relatives à la réforme de l'intercommunalité, de l'intervention économique des collectivités territoriales, elles ne peuvent qu'avoir un effet bénéfique en contribuant aussi à la dynamique des territoires avec toutefois les prudences et les garanties nécessaires.

En ce qui concerne les outils nationaux de l'aménagement du territoire, si les "territoires de projet" relèvent d'une politique d'initiative largement décentralisée et accompagnée par une pratique contractuelle, cette démarche fondamentale ne suffira pas à combler rapidement les retards et les difficultés de certaines régions.

Une politique de solidarité est donc aussi légitime que nécessaire. Elle peut être d'origine nationale ou d'origine européenne. Ces deux registres ont la particularité d'être étroitement associés à la pratique des zonages .

Il convient donc de préciser maintenant les orientations en matière de zonages. La philosophie de ce rapport tient à en souligner les limites en terme de complexité et de résultats, tout en précisant qu'il s'agit d'une phase transitoire et que l'effort de simplification et d'harmonisation avec les autres outils de la politique d'aménagement devra être poursuivi et soutenu .

2-LES ZONAGES : SIMPLIFICATION, EQUITE, EFFICACITE .

Comme le bilan esquissé ci-dessus l'a montré, les zonages ont trop joué à eux seuls, et de façon souvent ambiguë, le rôle d'une politique globale . Or la réalité nous montre que la mise en place d'un zonage ne suffit pas à créer l'initiative économique ni l'emploi, dans la mesure où la logique de guichet qu'elle sous-entend peut générer une attitude passive des acteurs . Si le zonage est donc un instrument dans la panoplie des instruments d'aménagement et de développement, son utilisation doit être plus clairement définie et encadrée qu'elle ne l'a été jusqu'à maintenant.

2-1 Des principes au programme.

Substituer une logique de projet à une logique de guichet doit être l'objectif d'une politique d'aménagement fondée sur l'initiative des territoires. Néanmoins, une telle substitution ne peut se faire sans transition, ne serait ce que parcequ'il faut laisser le temps de l'émergence aux territoires de projet . Par ailleurs, il serait illusoire de se priver de l'outil qu'est le zonage pour accompagner et favoriser les transitions vers la logique de projet . Enfin, il serait contradictoire d'affirmer que le développement repose sur la durée, et de supprimer des outils dont la mise en place est trop récente pour qu'on puisse en apprécier le réel impact . C'est pourquoi je propose de maintenir un dispositif allégé de zonages, en insistant sur deux aspects :

- ce dispositif devra désormais s'appuyer sur des principes rigoureux de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation ;

- ce dispositif doit être entendu comme la transition, il n'est qu'une étape vers une révision sans doute plus radicale à l'horizon d'une décennie .

Il convient donc de fixer au préalable quelques principes de base:

I - En termes d'efficacité il est incohérent de zoner plus de la moitié du territoire :dès qu'un problème atteint une certaine ampleur territoriale, il vaut mieux dans ce cas prendre des mesures de politique générale.

II - En termes de périmètre, les zonages nationaux, dès lors que leur contenu n'est pas contraire au droit communautaire, n'ont pas à être calqués servilement sur les dispositifs européens, qui ont leur spécificité. En effet, une conception claire de la subsidiarité fait apparaître que les objectifs des zonages liés aux fonds structurels européens et ceux des zonages nationaux ne sont pas les mêmes . Ceci sera précisé ci-dessous dans la partie traitant des politiques communautaires .

III - Tout zonage doit avoir une limite dans le temps, fondée sur une évaluation; des clauses de révision peuvent introduire une utile souplesse dans les durées établies.

IV- Les mesures et les avantages associés à un zonage doivent être limités en nombre et simplifiés pour être compris par tous les acteurs, les citoyens et les salariés. Dès maintenant, un groupe de travail interministériel devra procéder à une clarification pour mettre fin au véritable " mitage " fiscal et social souligné par la direction du budget du Ministère de l'économie et des finances. Un inventaire précis de toutes les mesures fiscales et sociales contenues dans les dispositifs existants liés à des zonages sera élaboré; le groupe devra faire des propositions concrètes pour limiter le nombre de mesures par zonages, en unifier l'application par la restriction des exceptions ou des durées non cohérentes; enfin l'impact attendu des mesures devra être chiffré, surtout dans le cas où elles reposent sur des allégements fiscaux ou sociaux.

V- Les procédures d'instruction et de gestion doivent être simplifiées . Il convient notamment que la mise en place des guichets uniques, souvent évoquée mais trop rarement mise en œuvre, soit accélérée.

VI- Un dispositif sera prévu pour empêcher le "nomadisme" d'entreprises : les aides publiques doivent à cet égard être réservées à la création de nouveaux emplois ou activités et non aux transferts. Le contrôle de ces dispositifs devra s'inspirer de la proposition ci-dessous relative aux Zones franches urbaines .

VII- Sauf exception les dispositifs en place pourront perdurer jusqu'au terme fixé par la loi, lorsqu'il a été explicitement prévu. D'une manière générale la durée des zonages devrait être la même pour tous les zonages, et cohérente avec celle des contrats Etat- Régions . Néanmoins, les zonages fondés sur une approche plus " structurelle " pourront avoir une pérennité plus grande (montagne par exemple) .

VIII- Toute création éventuelle de zonage doit être assortie d'un dispositif transparent d'évaluation accessible à tous. Une étude d'impact devra préciser les objectifs de ce zonage, son coût et les effets attendus. Elle devra également envisager si cette création ne peut s'accompagner de la suppression de dispositifs déjà existants, pour éviter l'accumulation de strates successives de zonages . Enfin l'Etat, les collectivités locales et les EPCI devront se concerter pour éviter l'accumulation excessive de zonages spécifiques " locaux " se surajoutant à ceux existants : cette concertation pourrait utilement se dérouler au sein des CRADT , et du CNADT .

IX- Les moyens financiers dégagés par la suppression de certains zonages ou dispositifs devront être redéployés au seul bénéfice de la politique d'aménagement du territoire, par exemple par abondement des enveloppes PAT ou des Fonds d'aménagement (FNADT notamment) .

X- "Agglomération" ou "pays" : quel territoire de projet pertinent ?

La question est souvent posée. En effet 80 % de la population vit en zone urbaine et la désertification rurale est loin d'être enrayée même si l'on constate un réel développement d'un périurbain qui s'élargit. On peut distinguer les schémas suivants :

Première formule : La juxtaposition

★ un territoire d'agglomération
★ un territoire rural

Dans cette hypothèse, il semble judicieux d'encourager une coopération, au moins thématique, entre les deux.

Deuxième formule : L'unité

★ Un seul territoire de projet regroupant zone urbaine et zone rurale associées.

Plus exigeante mais plus porteuse d'avenir et de solidarité cette hypothèse devrait être la plus soutenue.

Troisième formule :

★ Un seul territoire urbain et rural mais avec une double contractualisation:

- l'une à caractère global pour l'ensemble des projets ;
- l'autre à caractère spécifique pour prendre en compte les "fonctions urbaines" (charges de centralité et des quartiers sensibles).

A cet égard au delà même des modulations financières proposées pour les Contrats Etat-Régions il est recommandé de mettre en œuvre une majoration très forte de la DSU au profit de la " politique de la ville ", ou plutôt de la "politique des villes " quitte à exiger un rapport annuel aux Conseils Municipaux sur l'usage de ces fonds spécifiques de solidarité . On aurait là un partage fort utile et bien nécessaire des fruits de la croissance .

Cette 3ème formule reçoit ma préférence car elle permet une plus grande flexibilité et une meilleure négociation entre les collectivités locales.

XI- L'effort d'émergence des territoires de projet doit être particulièrement soutenu, car il conditionne à terme l'abandon de la logique de guichet et des effets négatifs dont elle est porteuse. Il s'agit donc de primer l'organisation des territoires selon les modalités détaillées ci-dessous, l'objectif étant, à l'horizon 2006, de disposer de la couverture la plus large possible du territoire national .

Territoires de projet et zonages : une nécessaire articulation

Trois cas sont à distinguer

a) Le territoire de projet est totalement inclus dans un zonage existant : les dispositifs prévus de soutien liés au zonage seront en ce cas prioritairement affectés aux territoires de projet .

b) Le territoire de projet est partiellement inclus dans un zonage existant : il conviendra de faire en sorte que la frontière créée par le zonage dans le territoire de projet ne nuise pas à la logique de projet . Pour ce faire, il faut que la responsabilité de la gestion des procédures zonées demeure de la compétence des gestionnaires du projet global de territoire .

c) Le territoire de projet est contigu à un zonage existant : il conviendra là aussi de concevoir des dispositifs négociés de lissage, dès lors que le diagnostic du territoire de projet démontre que sa situation est proche de celle des territoires zonés .

d) Les mécanismes décrits en a, b et c devront être validés par le CNADT

De plus, les éléments suivants doivent compléter le dispositif :

. Territoires et contractualisation : la contractualisation, fondement de l'inscription des territoires de projet dans la durée, sera conforme aux propositions formulées dans son rapport par M. Jacques CHEREQUE .

. Territoires et mesures non zonées.

Outre les futurs PIC redéfinis, il existe une importante panoplie de mesures mises en place par l'Etat ou les collectivités locales (ORAC, OPAH, Coeur de pays, Mille villages, etc.)

Afin d'assurer un usage optimal des fonds publics, ces dispositifs devront être réservés aux territoires de projet au fur et à mesure de l'émergence et du développement de ceux ci .

Il est également proposé une majoration significative des aides et des subventions de l'Etat et des Régions (de l'ordre de 20 %) dès lors qu'elles s'appliquent à des territoires de projets constitués.

2-2 Les zonages nationaux économiques : une première phase d'allégement et de simplification .

Il est clair que la stratégie esquissée dans ce rapport, qui repose sur la promotion des logiques de projet associé à des territoires pertinents, conduira à terme à une modification très radicale de la politique des zonages, dans le sens d'une limitation maximale . Il est non moins clair que cette stratégie, si on ne veut pas bousculer des équilibres souvent fragiles, doit être progressive et largement concertée .

Les propositions ci-dessous reposent sur deux principes : le regroupement des zonages par famille, en fonction de l'objectif poursuivi, soutien ou intervention ; le maintien de deux familles, urbaine et rurale, sachant que cette séparation ne devra être que provisoire et qu'il faut tendre vers une approche intégrée des territoires. En fonction de cela, je propose de retenir deux familles de base pour les politiques publiques en faveur de la solidarité, du rééquilibrage et de la redynamisation de certaines zones :

Les zones de soutien qui bénéficient principalement d'allégements divers et d'accès facilité à certains fonds ou financements privilégiés.

Les zones d'intervention qui bénéficient en outre de subventions et d'aides accrues.

2-2-1 Les zones de soutien.

On en retiendra 2 catégories : l'une à dominante rurale, l'autre à dominante urbaine.

A- pour l'espace rural :

I - Les zones de revitalisation rurale (ZRR) : elles concernent 30 % des communes (11 674) et près de 40 % du territoire (212 000 km²). De création législative récente elles pourraient être reconduites pour 5 ans soit jusque fin 2004. Elles reposent sur des critères bien définis, et font l'objet d'une forte concentration ; elles répondent donc bien à leur objectif, même si la délimitation des périmètres peut faire l'objet d'ajustements, notamment pour prendre davantage en compte la place des bourgs-centres dans le dispositif .

Corrélativement, la suppression des TRDP est proposée . Leur manque de concentration et un choix des critères moins objectif les caractérise. De fait, les TRDP correspondaient assez largement au zonage de l'objectif européen 5 b ; celui-ci disparaitra comme tel dès l'an 2000 . Les moyens consacrés aux TRDP permettront ainsi un redéploiement de ressources dans un souci de plus grande efficacité .

II - Les zones de montagne .

Ce zonage a été longtemps considéré comme« exemplaire ». Il repose notamment sur une approche fondée sur la constatation objective de handicaps naturels, source de difficultés structurelles .

Les zones de montagne concernent actuellement 8 615 communes et 162 143 km² dans nos 7 massifs montagneux et l'impact positif en termes notamment de maintien de l'activité agricole est avéré. Certaines interrogations sur l'insertion de régions de piémont dans ce zonage se font jour, qu'il faudra examiner avec soin ce qui conduira peut être à corriger à la marge les périmètres .

Il y aurait par ailleurs sans doute intérêt à réfléchir sur les zones agricoles défavorisées issues de la directive européenne de 1975 pour aboutir à une vision plus homogène de ces types de zonage, ceci bien entendu indépendamment des autres mesures, nationales ou communautaires, de la politique agricole.

B - Pour l'espace urbain :

I - Les Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU).

Il s'agit d'élargir à tous les 750 quartiers classés Zones Urbaines Sensibles (ZUS) le dispositif ZRU proprement dit qui n'en comporte que 329 actuellement .En effet les problèmes y sont relativement identiques, et le contenu des procédures très proche . Le rapport SUEUR a montré l'ampleur et l'urgence des interventions sur la ville, en soulignant le caractère peu approprié des dispositifs de zonage pour y faire face.

Le dispositif de simplification proposé est donc une étape vers la mise en place des structures et des contrats d'agglomération, notamment pour permettre à ces futurs contrats d'intégrer la dimension " allégement de charges " que proposent les ZRU.

Par ailleurs, dans le souci de cohérence des futurs territoires de projet, il convient de s'interroger pour savoir si le niveau pertinent de négociation et de mise en œuvre des futurs contrats d'agglomération ne doit pas être le niveau régional .

A cet égard la mise en œuvre comme indiqué plus haut d'une nouvelle "politique des villes " et des agglomérations est à l'évidence prioritaire et devra avoir une part réservée et identifiée non seulement dans chaque contrat Etat-Région mais aussi dans la prochaine Loi de finances pour 1999.

II - Les Zones Franches Urbaines (ZFU).

De même que les zones de montagne sont une formule complémentaire renforcée de l'aménagement rural, de même, malgré un coût élevé et de nombreuses réserves exprimées, notamment dans le rapport SUEUR, les ZFU peuvent apparaître comme un renforcement du zonage propre aux problèmes urbains. Il est proposé de maintenir, pour une durée limitée, sur leur périmètre actuel (44 zones) les zones franches urbaines sous certaines conditions en attendant de disposer d'une évaluation précise de leur impact. Néanmoins, il faut agir dès maintenant sur certains effets pervers qui ont pu être relevés dans le mécanisme des zones franches; il en est ainsi du " nomadisme" de certaines entreprises davantage préoccupées de rechercher des primes que de créer de nouveaux emplois . Il faut donc favoriser essentiellement " la création pure d'activité " . Quant aux transferts, je propose que les investisseurs, dès lors qu'ils sollicitent des aides publiques, ne puissent en bénéficier que si ce transfert fait l'objet d'un avis conforme de la collectivité ou de l'établissement public de départ, qui pourront faire des contre-propositions . Tout détournement des aides publiques doit être sanctionné par le recouvrement intégral de celles-ci.

2-2-2 Les zones d'intervention économique.

Ce zonage correspond aux Zones d'Aménagement du Territoire (ZAT), et il est celui de la distribution de la Prime d'Aménagement du Territoire (PAT) . Cette "prime à l'investissement et à l'emploi " doit être repensée en prenant en compte les considérations suivantes :

- Compte tenu des inégalités persistantes voire croissantes en terme de développement économique et d'emploi sur le territoire ;compte tenu de la concurrence européenne et internationale accrue ; compte tenu du découplage souhaitable entre les zonages européens et nationaux ;
- Compte tenu des projets législatifs de renforcement de l'intercommunalité et d'autorisation d'intervention économique des collectivités territoriales dans le respect des règles communautaires (projets Chevènement-Zuccarelli) qui couvrira l'ensemble du territoire ;
- Compte tenu du nombre limité de projets industriels et tertiaires présentés annuellement au bénéfice de la Prime d'Aménagement du Territoire et du coût mesuré pour les finances publiques ;compte tenu de la nécessité d'accompagner la reprise et de soutenir la croissance ;
- Compte tenu de la durée pour obtenir le rééquilibrage souhaitable ,

il est proposé les dispositions suivantes, notamment en fonction des échéances européennes, la carte PAT devant être notifiée à la Commission à échéance du 31 mars 1999 :

I- Dissocier le problème des implantations industrielles, notamment mobiles, de celui des implantations tertiaires . Le zonage PAT industrielle, compte tenu des contraintes communautaires, doit s'attacher essentiellement à permettre des opérations significatives en matière d'emploi . Il est donc clair que, si on compare le coût d'un chômeur (plus de 100 000 F/an) aux montants de PAT, celle-ci est insuffisante . Il faut donc la majorer .

II – Par ailleurs, la combinaison, dans les ZAT, de la PAT proprement dite et des mesures associées (allégement de charges, aide à l'immobilier d'entreprise), ne se justifie que si elle est obligatoire en droit communautaire . Dans le cas contraire, il convient de dissocier les mesures, car elles n'ont pas le même objectif : attirer des chefs d'entreprise dans un cas, conforter l'action économique des collectivités de l'autre .

III- Maintenir la possibilité de taux majoré et dérogatoire pour les sites les plus en difficultés .

IV - Maintenir l'application de l'article 5 du décret du 6 février 1995:
"Article 5 - A titre dérogatoire, la prime d'aménagement du territoire peut être attribuée pour des opérations qui, tout en respectant les autres conditions prévues au présent décret, sont réalisées en dehors des zones figurant aux annexes I et II et contribuent à la solution de problèmes locaux d'emploi d'une particulière gravité" .

V - Maintenir l'application de l'article 6 du décret du 6 février 1995 qui permet des interventions ponctuelles pour des opérations qui présentent un caractère exceptionnel soit par leur coût, soit par leur intérêt économique notamment dans des régions touchées par le chômage ou le déclin démographique.

VI- La PAT tertiaire devrait quant à elle, sous certaines conditions, ne pas être une mesure zonée; par exemple, si un laboratoire souhaite s'installer seulement près de Lyon et nulle part ailleurs en France, pourquoi ne pas lui permettre de bénéficier de cet instrument ?

2-2-3 Prendre en compte la spécificité des départements d'outre mer.

Les DOM, qui sont à la fois Région et Département, font pleinement partie du territoire de la République et appartiennent donc au territoire communautaire européen.

Ils ne forment cependant pas une entité homogène : à leur situation géographique différente insulaire (Antilles - Réunion) ou continentale (Guyane) s'ajoutent des contextes géopolitiques, économiques ou sociaux très divers.

Il est donc légitime que l'Union Européenne reconnaisse officiellement cette spécificité due à leur situation "ultra périphérique" (c'est ce qui est prévu par le traité d'Amsterdam) mais il est important aussi que soient pris en compte et pleinement valorisés, dans leur espace géographique, leurs atouts propres à la fois dans l'intérêt de leur population, de la France et de l'Europe.

Actuellement les DOM sont classés en "objectif 1" et ont bénéficié aussi d'un certain nombre de Programmes d'Initiative Communautaire pour un concours global de 11 milliards de francs dans la période 1994-1999.

En ce qui concerne le dispositif national les zonages actuels y sont souvent mal adaptés ou peu appliqués : ainsi aucune zone d'aménagement du territoire n'y a été retenue mais les TRDP y apportent des mesures très voisines; les ZRR ont des critères qui s'adaptent mal à la spécificité notamment démographique des DOM, et une seule zone à la Réunion a été délimitée; enfin quelques quartiers urbains ont été classés en ZUS mais bénéficient des mesures ZRU !

C'est pourquoi il est suggéré au groupe de travail qui doit être prochainement mis en place par J.J. QUEYRANNE, Secrétaire d'Etat à l'Outre-Mer les orientations suivantes dans un souci d'efficacité et d'équité :

I - maintenir le bénéfice de l'objectif 1 des Fonds Structurels Européens qui est bien adapté aux problèmes tout en aidant les acteurs, notamment locaux, à monter des dossiers pour une utilisation optimale des crédits ;
II - créer un seul "Zonage Prioritaire Ultrapériphérique" coïncidant avec le zonage européen de l'objectif 1; le contenu des mesures de ce ZPU pourra être adapté à la situation spécifique de chaque DOM;
III - encourager l'émergence de "territoires de projets" et soutenir ceux existants déjà en s'appuyant sur la similitude des périmètres institutionnels (Département-Région);
IV - accroître les moyens de conception, d'expertise et de soutien à l'initiative de la DATAR à l'instar de ce qu'elle a déjà engagé à la Réunion.
V- rechercher, là aussi, la simplification des procédures budgétaires et financières et de l'organisation administrative.
VI- préparer dans la perspective de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, des propositions d'adaptation spécifiques pour mieux exploiter les atouts des DOM (pêche, commerce, tourisme, tête de pont pour d'autres continents, etc.)

Ainsi on voit qu'au niveau national, l'Etat n'est pas démuni pour agir sur l'aménagement et le développement durable de son territoire :

- la politique contractuelle
- les dotations aux collectivités locales
- les allégements de charges
- les schémas de services publics et les grands réseaux structurants
- les zonages de soutien
- les zonages d'intervention
- le dispositif DOM
- les délocalisations
- la rationalisation de l'organisation administrative territoriale.

Il y faut donc "simplement" une grande volonté, une grande constance, de la conviction et de la méthode plus encore que des moyens budgétaires.

Il s'y ajoute utilement les politiques européennes et plus précisément les "Fonds Structurels" (et la "PAC", dans son registre spécifique)

2-3 Pour une utilisation efficace des fonds structurels européens.

Quelques observations préalables sont nécessaires au moment du dépôt de ce rapport; elles portent essentiellement sur l'aspect " zonage ", les autres aspects étant traités dans le rapport de M. TROUSSET ;

- à l'heure actuelle, seules les propositions de la Commission sont connues. Les règlements définitifs ne seront adoptés qu'en 1999, sans doute laborieusement, et en tout cas après les élections allemandes de l'automne 1998 ;

- dans leur rédaction actuelle on peut souligner les points suivants :

★les dispositifs d'intervention communautaire appuyés sur les fonds structurels (FEDER - FSE, etc.) verraient leurs objectifs réduits à 3, mais leur durée serait la plus longue jamais mise en oeuvre : 7 ans, avec toutefois une possibilité d'actualisation à mi-parcours ; les PIC seraient également réduits à 3 ;

★une prise en compte réduite en terme de population et de territoires bénéficiaires potentiels (principe de concentration) ;

★une batterie de critères très directifs qui laisserait d'assez faibles marges de manœuvre aux Etats ;

★ une certaine disproportion au bénéfice de l'objectif 1 dont les bénéficiaires seraient très (trop ?) largement dotés puisqu'en nombre réduit (il ne resterait plus que les DOM pour la France). En effet, ils continueraient à recevoir les 2/3 de l'enveloppe des Fonds Structurels Européens.

Dans ces conditions de relative incertitude, il apparaît sage de se limiter aux recommandations suivantes pour appuyer la position du gouvernement dans les négociations, afin de tirer le meilleur parti de ces dispositifs européens en utilisant au mieux le "principe de subsidiarité" :

I- Au plan du principe, il faut découpler les zonages nationaux qui subsisteront des futurs zonages découlant de la mise en oeuvre des nouveaux règlements "fonds structurels" . Les objectifs poursuivis par les politiques structurelles communautaires reposent sur le principe de la cohésion économique et sociale perçue au niveau de l'ensemble de l'Union . Les objectifs nationaux d'aménagement et de développement, s'ils s'inscrivent bien sûr dans la politique globale de cohésion, reposent sur des choix et des orientations politiques différents, adaptés à la spécificité française: place particulière de son espace rural, situation géopolitique, nature des problèmes urbains ou reconversion des sites de défense. Ainsi, s'il peut se faire qu'il y ait coïncidence entre les deux types d'objectifs entraînant une superposition partielle des zonages, cette superposition ne doit pas être recherchée systématiquement, car elle pourrait entraîner des effets pervers de renforcement d'inégalités par un excès de concentration des moyens .

II- La définition des périmètres des futurs zonages doit faire l'objet d'une attention toute particulière, elle ne doit pas notamment pénaliser l'évolution vers la logique de projet et les territoires qui émergent en ce sens . A cet égard, la proposition actuelle de la Commission d'établir les zonages à partir de critères appliqués au niveau Nuts 3 (département) peut se révéler pernicieuse : on peut certes concevoir qu'à partir des critères calculés au niveau des départements, on établisse un plafond de population par Etat membre; on doit laisser ensuite à l'Etat membre le choix de la maille adaptée à un zonage qui réponde aux objectifs de concentration et d'efficacité. Il faut donc soutenir une élaboration sur des territoires correspondant mieux à des espaces vécus et pour lesquels on dispose d'un appareil statistique solide et cohérent : les zones d'emploi .

III- Les " effets de frontière " entre territoires bénéficiant des fonds structurels ou non devront être dans la mesure du possible lissés, de façon à ne pas introduire de coupure artificielle dans les territoires de projet . Il en est de même pour la nécessaire cohérence de territoires situés de part et d'autre des frontières des Etats membres.

IV- Une attention particulière devra enfin être portée aux territoires qui, ayant bénéficié de zonages européens, n'en bénéficieront plus pour la prochaine période. La Commission a prévu des dispositifs de sortie qui devront être pleinement utilisés et au besoin renforcés ou complétés par des moyens nationaux .

V- Enfin, la question de l'emploi, à travers le futur objectif 3 non zoné, devra être considérée comme prioritaire, et permette une utilisation plus efficace du FSE que ce qui a pu être observé dans le passé.

Il est cependant clair que l'évolution souhaitable étant celle du maillage progressif de tout le territoire national par des territoires de projet, il devient de plus en plus nécessaire de disposer d'une panoplie d'instruments de portée générale, en sus des politiques zonées . Cette panoplie a vocation à devenir la boîte à outil universelle des territoires de projet .

3- LES INSTRUMENTS DE PORTEE GENERALE : DES OUTILS EFFICACES ET DES REFORMES NECESSAIRES .

3-1 Le premier doit être à l'évidence le contrat dont la modulation rend possible le soutien différencié à chaque "territoire de projet" comme à chaque région (voir le rapport de M. CHEREQUE).

3-2 Les dotations de l'Etat aux collectivités locales dont le niveau global relève de la loi des finances et la modulation finement ciselée par le Comité des Finances locales, ont vocation a répartir équitablement une part significative des ressources nationales. Les enveloppes spécifiques récentes DDR (Dotation de Développement Rural) et DSU (Dotation de Solidarité Urbaine) devraient être utilement complétées par la prise en compte prévue, dans la réforme de l'intercommunalité, des politiques d'agglomération et notamment du lourd problème des charges de centralité qui pénalisent aujourd'hui les villes centres. A cet égard, la sortie du "Pacte de Stabilité" relatif aux dotations aux collectivités locales ouvre toutes les opportunités possibles.

3-3 Les allégements de charges fiscales et sociales :

Ils sont nombreux, complexes et souvent mal connus comme le savent les praticiens et le reconnaissent les administrations : exonération de taxe professionnelle, exonération d'impôt sur les sociétés, exonération de charges patronales, amortissement exceptionnel, crédit bail immobilier, exonération de la taxe foncière, majoration du crédit impôt recherche, réduction de la taxe départementale de publicité foncière, exonération des droits de mutation sur les commerces, crédits d'impôts sur les sociétés, etc.

Ces nombreuses possibilités en faveur des entreprises qui se traduisent par un manque à gagner pour l'Etat et les collectivités locales s'appliquent sur des parties importantes de notre territoire plus ou moins vastes, plus ou moins cohérentes, plus ou moins actives mais affublées d'appellation particulièrement "réussies" (ZAT - TRDP - ZRR - ZUS - ZRU - ZFU - ZIP).Cependant, ces dispositifs devront être à terme réexaminés dans une réflexion d'ensemble compte tenu du développement du marché intérieur européen et des évolutions fiscales qui ne manqueront pas de modifier le contexte en matière d'aides et allégements, d'un Etat membre à l'autre .

3-4- Les Schémas de services publics et des réseaux structurants.

Déjà évoqués plus haut ils doivent contribuer puissamment, par les priorités définies et les investissements matériels et humains qu'ils engagent, à créer les conditions d'une répartition plus équilibrée des activités et des hommes sur notre large territoire.

Dans un espace européen élargi, dans une société d'échanges, toutes les formes de désenclavement physique et intellectuel seront fondamentales au même titre que la protection de notre environnement et la valorisation de notre cadre de vie pour garder, susciter et accueillir les investisseurs et les emplois. De nouveaux outils et montages financiers devront également être mis en place.

3-5 Une vraie politique de " décentralisation " relocalisation .

Le "Comité de Décentralisation" existe depuis des décennies : sa composition a été récemment élargie et sa bonne volonté n'est pas en cause.

Mais il y aurait beaucoup à dire du comportement de la plupart de ceux qui doivent en obtenir l'agrément (administrations, services publics, entreprises publiques) ou l'avis favorable (secteur privé).

La liste connue et disponible de tous les échecs dus à des manœuvres de retardement et de sabotage voire à des désobéissances manifestes est édifiante et témoigne d'un singulier état d'esprit que la volonté gouvernementale a la plus grande peine à combattre. Cette situation ne saurait durer et des mesures fortes et simples peuvent être prises pour corriger cet état de fait qui n'a rien d'une fatalité.

I- Subordonner toute aide publique de l'Etat à une entreprise publique au strict respect de la mise en oeuvre de son "Plan de Localisation" prévu par les textes ;

II- Tout service administratif nouveau, toute administration nouvelle, tout organisme nouveau public, parapublic ou dépendant totalement ou partiellement des fonds publics d'Etat devra être localisé en province sauf dérogation expresse du Premier ministre ;

III- Une ligne budgétaire annuelle spécifique inscrite au budget de l'aménagement du territoire aidera au transfert et à l'accueil de ces administrations et de ces organismes ;

IV - Les entreprises privées seront encouragées également dans leur démarches administratives, leur recherche de sites appropriés et la mise en oeuvre de leur localisation ou relocalisation en province ;

V- Le Comité de Décentralisation verra son rôle renforcé par l'élargissement du collège d'élus et des moyens matériels accrus.

3-6 Une rationalisation de notre organisation administrative territoriale.

Comme on l'a vu plus haut le "paysage" administratif français est d'une "richesse" pour le moins contestable vu du côté du citoyen - contribuable qui est en droit de disposer d'une administration faite pour lui et non pour elle-même.

A notre point de vue il serait inconcevable que l'on demande aux citoyens de s'organiser en "périmètre pertinent" pour la mise en oeuvre d'un projet collectif cependant que nos administrations ou organismes publics continueraient benoîtement de vivre leur vie dans une sorte d'existence parallèle voire autonome.

Ne serait-il pas souhaitable et même possible à l'horizon de quelques années de rendre cohérents les découpages existants dans une cartographie nouvelle fondée justement sur une approche locale et vécue des services publics et assimilés.

A titre indicatif et pour susciter la réflexion (et sans toucher aux découpages politiques qui mériteraient pourtant... quelques réformes) on peut suggérer les thèmes suivants :

- un espace unifié pour "l'économie, l'emploi, la formation" dans lequel serait organisé de manière cohérente ce qui est aujourd'hui aussi dispersé que "zone d'emploi", "bassin d'emploi", "zone d'emploi - formation", "bassin de formation", "collèges, lycées, CFA, GRETA", "Mission Locale", "PAIO", "ANPE", "CLI", "Trésor", "Services Fiscaux" etc.

- un espace unifié "sanitaire et social" dans lequel serait organisé de manière cohérente : vie hospitalière et de réseaux de santé publique, circonscriptions d'action sociale, protection de l'enfance, prévention de la délinquance, prise en charge des personnes âgées, aide sociale, plans locaux de l'habitat etc.

- un espace des "zones naturelles et sensibles" où seraient cartographiés et gérés d'une manière cohérente les "sites protégés", les "sites naturels protégés", les "zones de protection ", les "zones sensibles à la pollution", les "zones littorales", les "SAGE", les "ZNIEFF" etc.

- un espace des "zones à risques" où seraient répertoriées et gérées d'une manière unifiée, ou en tout cas coordonnée, les zones à risques naturels (inondations) ou technologiques (installation).

On peut continuer l'exercice : on verrait que sans tomber dans un "cartésianisme béat", de grandes économies, une meilleure compréhension et de meilleures relations seraient obtenues au profit du citoyen – usager - contribuable.

Par contre il ne serait pas anormal "d'exonérer" de cet exercice un certain nombre de fonctions régaliennes comme la Défense.

Je propose, pour qu'une telle démarche concrète soit impulsée au plus vite:

- qu'un groupe de travail comprenant administrations centrales et services déconcentrés de l'Etat soit mis en place sous l'autorité du CNADT pour examiner les simplifications possibles;

- qu'à titre expérimental dans une ou deux régions, les services de l'Etat, sous l'autorité des Préfets, mettent en oeuvre dans les meilleurs délais des mécanismes de simplification .

4 - Un vrai dispositif d'évaluation: savoir où vont les dépenses, et où sont créés les emplois.

La question de l'évaluation des mesures d'aides à des territoires est liée à celle, plus générale, de l'évaluation des politiques publiques. La maîtrise nécessaire des ressources budgétaires tant nationales qu'européennes, la légitime interrogation du citoyen sur l'utilisation des fonds publics nécessitent de se donner les moyens d'analyser de la manière la plus précise l'effet des politiques publiques. Or, comme on a pu le constater, s'il existe bien quelques évaluations en matière d'aménagement du territoire, le dispositif est incomplet et fragmenté.

L'évaluation ne doit pas être ressentie, comme c'est encore souvent le cas, comme un luxe inutile ou une inquisition intolérable et culpabilisante. Elle doit clairement faire partie de la culture des acteurs publics. Il faut donc lui donner plus de force et de cohérence en distinguant clairement d'une part les différentes modalités de l'évaluation, et d'autre part les niveaux où celle-ci est réalisée.

4-1 Les différentes modalités de l'évaluation.

En matière d'évaluation, les deux travers couramment constatés sont d'une part de limiter l'évaluation à une mesure de la dépense, voire de la limiter à cet aspect des choses; et d'autre part de ne se poser la question de l'efficacité d'une mesure qu'à postériori, sans avoir inclus des objectifs en amont, dans le corps même du dispositif. Pour avancer dans ce domaine, il faut opérer des distinctions claires entre contrôle et évaluation, entre outils et résultats, entre objectifs et moyens enfin.

4-1-1 Le contrôle.

Le contrôle est la vérification de la conformité d'une action à la norme et à la procédure qui régissent cette action. Le contrôle de légalité, par exemple, s'attache à s'assurer que les formalités nécessaires à une décision aient été toutes accomplies; le comptable public, autre exemple, procède aux vérifications nécessaires d'une dépense avant de payer celle-ci.

Ce contrôle est bien entendu fondamental car, dans un Etat de droit, il assure la régularité des procédures et l'égalité des citoyens devant celles-ci. Les corps de contrôle (Cour des Comptes, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, etc.) et le juge administratif (Conseil d'Etat, tribunaux administratifs) y concourent. En ce qui concerne les politiques communautaires, les corps de contrôle des Etats membres coopèrent avec le niveau européen (Commission, notamment à travers l'Unité de coopération et de lutte anti-fraude : UCLAF, Cour des comptes européennes).

Le Parlement peut d'ailleurs exercer également ce pouvoir de contrôle, notamment au travers de Commissions d'enquêtes, lorsqu'il estime nécessaire de devoir se pencher de façon approfondie sur une politique ou une procédure donnée. Ce pouvoir de contrôle du Parlement est bien entendu différent de son pouvoir de jugement et de décision politique sur les actions publiques.

4-1-2 L'évaluation proprement dite.

L'évaluation c'est, selon la définition de la Cour des comptes "l'appréciation portée sur l'efficacité d'un programme, d'une politique ou d'une action publique à la suite de la recherche, scientifiquement exigeante, de leurs effets réels, au regard des objectifs (affichés ou implicites) et des moyens mis en oeuvre."

Ainsi, une évaluation approfondie doit reposer sur l'analyse de deux aspects : l'efficience et l'efficacité.

- l'efficience rend compte de l'utilisation des moyens, et notamment des crédits, pour réaliser des actions ; l'outil de mesure repose donc sur la construction de tableaux de bord, regroupant des indicateurs relatifs à la consommation des crédits, à la vitesse de réalisation des actions, au calendrier des opérations, etc. Le suivi des fonds structurels européens est fondé essentiellement sur cette approche;

- l'efficacité, quant à elle, rend compte de l'impact des actions sur l'environnement dans lequel elles se déroulent. Elle suppose donc que des objectifs aient été donnés à l'avance. Prenons l'exemple de l'emploi : si une mesure permet de créer ou de développer une zone d'activités par des financements d'immobilier d'entreprise, l'efficience de la mesure sera observée lorsque la zone sortira de terre, l'efficacité, quant à elle, sera plus complexe : il est évident qu'elle sera nulle si la zone d'activité reste inoccupée, mais elle ne sera pas nécessairement plus grande si, par des effets pervers, les emplois créés résultent d'un transfert d'une autre zone, proche ou moins.

Dans ce cas précis, l'échelle de mesure de l'efficacité est très importante, et elle est liée à la taille de l'opération : un investissement d'une grande entreprise étrangère ne s'apprécie pas comme celui d'une PME dans un secteur de montagne. C'est pourquoi l'évaluation de l'efficacité ne peut se faire que par une approche globale et non action par action. Elle implique donc :

★ un diagnostic préalable du territoire sur lequel les actions, projets, programmes, vont être mis en œuvre

★ la définition d'objectifs limités et hiérarchisés

★ l'assurance qu'on dispose des outils permettant la mesure : ainsi le niveau de l'emploi mesuré dans des zones d'emplois par l'INSEE sera-t-il parfois insuffisant pour rendre compte de l'évolution de celui-ci dans une commune ou une structure intercommunale.

Enfin, pour être complète, une évaluation doit pouvoir prendre en compte des éléments non quantifiables, mais qui jouent un rôle souvent primordial dans le développement d'un territoire : prise de conscience par les acteurs, mise en réseau des compétences, effets de synergie, etc. Cette dimension qualitative repose donc sur des outils plus sociologiques qu'économiques ; réalisée souvent par des entreprises privées de conseil, elle a un coût qui n'est pas toujours facile à budgéter dans les programmes, notamment en raison de la méfiance de beaucoup d'acteurs qui la jugent parfois superflue ou n'en saisissent pas l'intérêt.

L'implication d'acteurs publics dans ce domaine doit donc être encouragée et stimulée : universités, instituts de recherche (INRA, CNRS), services d'études des SGAR, CESR pourraient utilement construire de vrais réseaux d'évaluation, au service des territoires.

4-2 Les niveaux d'évaluation.

Tout ne peut et ne doit pas être fait par chaque niveau. En ce domaine doit s'appliquer aussi un principe de subsidiarité qui prescrit que chaque niveau doit réaliser ce qui lui est utile et pertinent compte tenu des ressources, budgétaires et humaines, disponibles.

4-2-1 Niveau du territoire : projet et évaluation.

Le territoire est fondamentalement ici celui du territoire de projet. L'évaluation doit donc y être un outil au service des acteurs, à toutes les étapes de leur action :

- au niveau du diagnostic du territoire qui doit accompagner la préparation du projet;

- au niveau de la construction du projet global du territoire, par l'introduction d'objectifs qui permettront de mesurer l'efficience et l'efficacité de ce projet au cours de sa réalisation : il est donc nécessaire que les outils puissent être mobilisés par les responsables de ces territoires pour construire le tableau de bord de l'évaluation. Il sera donc nécessaire que les organismes compétents, et notamment l'INSEE puissent dans certains cas adapter leurs moyens à ces territoires pour fournir les observations adéquates ;

- au niveau enfin de la reconduite des projets ou de l'élaboration de nouveaux projets, où l'évaluation doit fournir les éléments d'une appréciation objective des résultats dans les logiques de contractualisation et d'arbitrage pour les choix des projets.

C'est à cette condition que l'évaluation joue son rôle pédagogique pour les acteurs de terrain, qui s'en approprient le sens au plus près des réalités des projets qu'ils conduisent.

A titre d'exemple, voici l'esquisse des indicateurs qui pourraient entrer dans la confection d'un tableau de bord des territoires .

CRITERES SOCIO-ECONOMIQUES POUR l'EVALUATION D'UN "TERRITOIRE"

Il ne s'agit que d'indications à affiner ou à compléter par l'INSEE qui devrait réorganiser son travail pour prendre en compte ces territoires. Le suivi de ces indicateurs - utilement actualisés de façon exhaustive au moins tous les 3 ans- serait aussi un bon outil d'évaluation de l'efficacité des politiques publiques et un guide précieux pour tous les acteurs du développement. Chacune des données peut naturellement être complétée par un référentiel Départemental, Régional ou National et par l'analyse des évolutions.

Population : Totale – Densité – Naissances -Décès- Actifs – Retraités (plus de 75 ans) (- 20 ans)

Emploi : Chômage – RMI – Emplois Jeunes - CES Publics – Privés – Ruraux – Industriels – Tertiaire – Nombre d'entreprises - Nombre de Commerces – Artisanat - Niveau des salaires – qualification

Formation :Effectifs scolaires, maternelle, primaire, secondaire, supérieur, technique, apprentissage

Habitat : Résidences principales, secondaires, nombre de logements sociaux, de permis de construire, d'autorisation de travaux, prix du foncier de l'immobilier, nombre de transactions foncières et immobilières, etc.

Equipements : Nombre et capacités d'équipements sanitaires, sociaux, sportifs, culturels, de loisirs, réseaux (transport et NTIC) services publics, présence bancaire, services de proximité, etc.

Finances :Fiscalité locale détail et cumul : des communes, des structures intercommunales, du Département, de la Région, endettement. Concours du Département, de la Région, de l'Etat, de l'Union Européenne. Revenu moyen et collecte fiscale de l'Etat (impôt direct et indirect) etc.

Vie associative : Nombre d'associations par secteur d'activités, nombre d'adhérents, de salariés, indépendantes, fédérées, etc.

4-2-2 Niveau régional.

Le niveau régional est celui de la contractualisation entre l'Etat et les régions; c'est également celui de l'élaboration et de la mise en oeuvre des futurs Schémas régionaux d'aménagement du territoire.

L'évaluation de l'effet des zonages doit donc être ici menée en liaison avec les autres dimensions de la politique d'aménagement. C'est notamment ce niveau qui est pertinent pour apprécier l'effet à moyen et long terme sur l'emploi et le développement. C'est également le bon niveau envisageable pour la mise en cohérence de certains zonages administratifs.

Le rôle de pilotage de l'évaluation devrait donc être confié aux futurs observatoires régionaux dont la mise en place est préconisée par le ministre de la fonction publique, de la décentralisation, et de la réforme de l'Etat, dans son projet de loi sur l'intervention économique des collectivités locales.

4-2-3 Niveau national : évaluation de la politique publique d'aménagement du territoire.

A ce niveau, l'évaluation de l'impact des zonages ne doit être qu'une partie de l'évaluation plus générale de la politique nationale d'aménagement du territoire. Cette politique est elle-même la résultante de la politique de l'Etat, de l'application des politiques communautaires, mais aussi de celles des collectivités territoriales.

La décision du CIADT du 15 décembre 1997 de créer l'Institut des hautes études du développement et de l'aménagement du territoire (IHEADT), qui aura entre autres pour mission de procéder à l'évaluation des politiques d'aménagement du territoire, en articulation avec le CNADT, va ainsi dans le sens de la mise sur pied d'un instrument qui permettra aux instances responsables de coopérer à une évaluation globale de la politique d'aménagement du territoire.

Ainsi, revient il au Commissariat au Plan, chargé de l'évaluation des politiques publiques, en liaison avec la DATAR, de construire un plan d'évaluation qui intègre la cohérence des différents niveaux d'évaluation, selon le dispositif qui vient d'être sommairement esquissé.

CONCLUSION ET PERSPECTIVES

On l'a vu, la matière de ce rapport est souvent ingrate, complexe et globalement mal connue de la majorité de nos concitoyens et en particulier de celles et de ceux qui sont, ou veulent être, des créateurs d'activités et d'emplois.

Les propositions d'actions, de réorganisations ou de réformes formulées dans ce travail ne sont à mes yeux qu'une première étape.

En effet, il est clair que dans les décennies qui viennent, notre organisation territoriale actuelle devra évoluer considérablement pour répondre aux aspirations et aux nécessités d'une population qui n'aura plus la même relation ni au pouvoir, ni à l'espace, ni au temps.

En termes de pouvoir, si l'on veut réconcilier le citoyen avec la politique et par conséquent conforter notre système démocratique, il faudra offrir aux françaises et aux français :

- la prise en compte prioritaire de l'espace dans lequel ils passent ou veulent passer leur vie quotidienne. Cela signifie que les découpages administratifs et politiques devront tôt ou tard s'harmoniser avec les "territoires vécus" ;

- la possibilité de participation active et démocratique à l'aménagement de leur territoire de vie en termes d'environnement, de services, d'équipements et de paysage urbain ou rural ;

- l'extension progressive du suffrage universel direct à toutes les institutions en capacité de lever l'impôt.

L'espace et le temps aussi ne seront plus perçus ni vécu de la même manière et l'on est déjà bien loin de la création des départements en 1790 sur la base d'une "journée de voiture à cheval" pour aller au chef lieu!

Le caractère instantané et universel des échanges d'informations de toute nature aussi bien publiques que privées, aussi bien politiques qu'économiques, sociales ou culturelles, nous fait vivre aujourd'hui dans un "village planétaire" dont on n'a pas encore mesuré toutes les implications humaines.

Cependant je suis pour ma part convaincu que l'identification culturelle, voire affective à un territoire - son territoire de naissance ou d'adoption- sera la réponse, la contrepartie nécessaire à l'accélération de la mondialisation.

C'est pourquoi je ne suis pas de ceux qui prévoient "une civilisation nomade" généralisée car les nouvelles techniques d'information et de communication nous offrant 24 heures sur 24, pour le travail comme pour le loisir et la culture, le monde à vos pieds, le besoin de déplacement sera minoré et il ne restera que le plaisir du voyage avec la joie et la sécurité du retour "au port".

Ainsi la France qui dispose d'une terre généreuse, d'une situation géographique et climatique enviée, devra t-elle dans l'Europe nouvelle organiser et valoriser les atouts de son territoire d'une manière humaniste et intelligente.

On peut certes répondre à ce défi par une démarche cartésienne, centralisée et autoritaire en confinant une nouvelle fois l'expression des citoyens dans l'approbation ou le rejet politique.

Je propose plutôt que, en rupture avec nos traditions jacobines, et dans une nouvelle étape de la décentralisation (et par conséquent de la déconcentration) on libère les initiatives et les projets de tous nos territoires et de ceux qui y vivent.

La France trouvera ainsi ce que j'oserai appeler une "nouvelle aventure collective" offrant à tous l'opportunité de répondre aux aspirations contemporaines de liberté, de diversité, d'individualisme et d'initiative.

Le dynamisme des collectivités territoriales est à l'évidence un signe encourageant même si l'on perçoit bien qu'il faudra en ce 21ème siècle repenser nos cantons, nos arrondissements, nos départements et nos régions.

Cela ne se fera pas depuis Paris mais une démarche progressive et citoyenne de terrain, les acteurs locaux de la démocratie et du développement sera les cartographes de la France de demain.

Nous y trouverons la richesse incomparable de nos espaces, et de nos produits ruraux, nous y défendrons une civilisation urbaine nouvelle à la française qui ne sera pas plus une mauvaise copie de la ville américaine, nous y concilierons, dans un Etat aux institutions et aux pratiques modernisées, l'efficacité d'une bonne gestion des ressources humaines, économiques et écologiques et la convivialité tolérante et active d'un humanisme retrouvé.